

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES - ACATLAN



EL MUNICIPIO
SU HISTORIA Y EL FEDERALISMO FISCAL

M-0035184

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

EMILIO ZEBADUA GONZALEZ

MEXICO

8056380-4

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PROLOGO

PROLOGO

I.- El Municipio constituye una instancia geoeconómica y jurídica de primer orden en los sistemas políticos de Occidente, que ha seguido de cerca los flujos y reflujos entre centralismo y regionalismo, capítulo que aun se resuelve en la historia contemporánea, especialmente de Europa.

En México las vicisitudes de la institución municipal han sido complejas. Al impacto español, expresado en la Constitución de Cádiz y la experiencia colonizadora, se suman incipientes elementos autóctonos, que bajo el nombre de "calpulli", amalgaman una síntesis que potencialmente ha estado presente en nuestra evolución política, con la notoria omisión en la Constitución de 1857 y la posterior práctica autoritaria del porfiriismo. Es decir, el Municipio es y ha sido un ingrediente permanente en la cultura política mexicana, atemperada por tendencias autoritarias durante medio siglo, pero que renace con vigor en la Carta de Querétaro de 1917, para adquirir prestancia y presencia operativa en el actual modernizado artículo 115 constitucional, a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid.

En efecto, la historia municipal nacional puede resumirse en las etapas siguientes:

Hasta principios del siglo XVI, integración de la comunidad indígena.

De 1519 a 1521, introducción del sistema municipal castellano.

Hasta el siglo XVII, organización colonial del municipio.

Siglo XVIII, surgimiento del municipio castizo (influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos).

Fines del siglo XVIII y siglo XIX, influencia francesa.

Siglo XX, influencia anglosajona, con la modalidad de juntas federales de mejoras materiales y tipificación del municipio libre a nivel formal en la Carta de 1917.

Antes de hacer una breve evolución histórica del municipio a partir de 1917, conviene metodológicamente ubicar la institución municipal en su verdadero lugar a fin de no confundir conceptos que para cualquier estudio nos parecen fundamentales. Dichos conceptos son soberanía, autonomía y libertad municipal.

La soberanía, es el atributo de la Nación, consistente en la aptitud para regirse así misma sin limitación externa o interna.

La autonomía, es el atributo de los estados federados que concierne a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General.

Libertad municipal es el atributo de los municipios, que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal, y por el uso de sus facultades constitucionales y legales, sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.

En efecto, el Constituyente de Querétaro puso especial énfasis en rescatar la tradición municipalista que se había gestado desde los inicios mismos de la Independencia Nacional. La Revolución Mexicana, desde sus orígenes postuló la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el Programa del Partido Liberal Mexicano y reiterando en su proclama la reclamación popular en pro del Municipio, cuyos puntos más importantes en este sentido eran: La supresión de los Jefes Políticos, la reorganización de los Municipios que habían sido suprimidos y su robustecimiento político y económico.

Muchos otros documentos de la época dan cuenta de la sentida demanda que el Municipio planteó a los constructores del Estado Moderno. Sólo mencionaremos los siguientes: Proclama del Partido Demócrata de 1909, los planes de Valladolid en Yucatán, el Plan de San Luis Potosí, el de Bernardo Reyes, el Plan Político Social, el Plan de Ayala y el Programa de Reformas, los Planes de Milpa Alta y Santa Rosa y el Pacto de la Empacadora, todos ellos postularon demandas explícitas en favor del Municipio Libre.

En concordancia a dicho reclamo popular, la Constitución de Querétaro recoge el antiguo artículo 109 de la Constitución de 1857 y lo plasma en el actual 115, si bien dotándolo de autonomía formal, aun lo deja en manos de los gobernantes y de las legislaturas locales con lo que se avanza pero no en la profundidad requerida por las circunstancias, lo que determinó que desde 1917 a 1982, pese a las reformas del 28, el municipio fuera absorbido por las tendencias centralistas que el modelo económico impulsó desde los inicios de la industrialización a partir de la década de los 40.

II.- El Actual Artículo 115 Constitucional

Iniciativa Presidencial.

El 6 de diciembre de 1982, a seis días de iniciar su mandato presidencial, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, presentó a consideración del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 constitucional.

Los elementos filosóficos, políticos, sociales, económicos y administrativos que consideró en 50 párrafos de su exposición de motivos, son precisos en cuanto a que el Municipio, sociedad natural domiciliada, contiene una rica historia, que en el Constituyente de Querétaro motivó interesantes debates, pretendiendo establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía política traducida en el artículo 115 de 1917.

Sin embargo, no se había hecho efectiva su cabal racionalidad por el centralismo, que como forma de actuación gubernamental se fue manifestando, para consolidar los intereses de la Nación y esta tendencia ha superado sus posibilidades, convirtiendo al centralismo en una grave limitante para la realización del Municipio.

La descentralización, mecanismo que exige un proceso profundo, gradual, ordenado y eficaz, permitirá la redistribución de competencias en el orden Federal, Estatal y Municipal, que entregará o devolverá al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: El gobierno directo de la comunidad básica.

Menciona que el fortalecimiento municipal es el camino a través del cual, no sólo se podrán mejorar las condiciones de vida del Municipio, sino las de la Nación, por lo que al amparo de la Constitución vigente, se instrumentará un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal, tanto en autonomía económica como política.

Como medida fundamental para fortalecer y robustecer al municipio, se estimó necesario hacer cambios en el artículo 115, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y aquellas facultades que habían venido siendo poco a poco absorbidas por los Estados y la Federación.

Se tomaron en cuenta las características sociológicas y económicas de los municipios del país, sus grandes desarrollos, sus recursos económicos, su capacidad administrativa y se tomó en cuenta también a las comunidades municipales marginadas económicamente, con el objeto de fortalecer su desarrollo, desenvolvimiento regional, arraigar a los ciudadanos en sus territorios naturales, redistribuir la riqueza nacional y ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas de los ayuntamientos, como órganos representativos de los Municipios Libres.

La iniciativa de Reformas y Adiciones, se divide en 10 fracciones, de las cuales 7 corresponden a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una sin modificaciones corresponde a los Estados de la Federación.

En la fracción I, se consignan bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o renovación del mandato de los miembros de los ayuntamientos. Y como principal innovación, la obligada instalación de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observación en el caso de los principios de seguridad jurídica y de la legalidad.

También se consignan en esta fracción, el propósito de inducir a las entidades federativas para que sus constituciones locales y leyes relativas, señalen cuáles deben ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros del ayuntamiento, con una adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban de cubrirse para esta decisión.

En la fracción II, se reitera la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al municipio de su patrimonio, conforme a la ley; se establece que estarán facultados para expedir de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En la fracción III, se precisan los servicios que deban tener la incumbencia municipal, definiendo como servicios públicos municipales, los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y aquellos otros, con el concurso de los Estados, que se fijen por los legisladores locales, de acuerdo a las condiciones territoriales, económicas, administrativas y financieras de los municipios.

En la fracción IV, se establece la libre administración de su hacienda, y la asignación de los impuestos o contribuciones con tasas adicionales que establezcan los Estados, sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previéndolo incapacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los municipios podrán celebrar convenios con los Estados, para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con este tipo de contribuciones.

También se atribuyen a los municipios los rendimientos de sus bienes propios

y los de otras contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Asimismo, los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Dentro de este mismo inciso se elevó a la categoría de rango constitucional, el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que se les asignen, dejando la obligación a las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos para que la Federación cubra a los municipios dichas participaciones.

Otra disposición dentro del mismo inciso es la que consigna la obligación del pago de sus contribuciones, para toda persona física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios.

Por otra parte, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios, deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos, con base en los ingresos disponibles y de acuerdo con los ingresos autorizados.

En la fracción V, se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de Desarrollo Urbano Municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, en la creación de administración de zonas de reservas ecológicas, de acuerdo con los lineamientos generales del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas.

Se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VII, de la iniciativa en cuanto a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En la fracción VIII, correspondiente a los Estados, se reproduce el texto, tal y como se encuentra entre los párrafos relativos a la fracción III del anterior artículo 115, con la variante relacionada a la integración de los ayuntamientos, mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional, para tener derecho a elegir a los miembros del cabildo.

En la fracción IX, se propone la regulación de las relaciones de los trabajadores, tanto al servicio de los Estados como de los municipios, los que deben estar protegidos legalmente; la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral, en el empleo, acceso a la función pública, protección al salario, seguridad social, normas que garanticen

la eficacia de los servidores públicos del establecimiento de procedimientos y autoridades para la solución jurisdiccional de controversias.

En la fracción X, se propone la facultad para que la Federación, los Estados y los municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras.

En los dos artículos transitorios se propone:

1°.- La vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2°.- Que para la observación de la reforma planteada, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año a partir de la vigencia del Decreto, deberán reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, para proveer las bases que en la iniciativa se plantean.

3°.- Que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos A, B y C de la fracción IV, deberán percibirse por los municipios a partir del 1° de enero de 1984.

Inscrito en este marco histórico EMILIO ZEBADUA GONZALEZ, nos presenta un documentado ensayo bajo el título EL MUNICIPIO, SU HISTORIA Y EL FEDERALISMO FISCAL, en el que da cuenta de la evolución histórica y de la nueva perspectiva que se abre a la institución municipal a partir de la trascendental reforma de 1982 al artículo 115 de la Carta Fundamental.

Tres partes integran el volumen que el lector tiene en sus manos. "Municipalismo y Federalismo" en el que se analizan las relaciones socio-políticas que se dan en el sistema federal de gobierno y se ubica la naturaleza jurídica del municipio como ente de descentralización territorial; la evolución histórica del municipio que rastrea los pasos y vicisitudes que el municipio ha tenido en nuestro desarrollo político y hoy de frente a la planeación democrática, y finalmente la "Descentralización Fiscal" en la que el autor evalúa con propiedad y lenguaje técnico, las nuevas tareas recaudadoras regionales que el municipio deberá implementar para hacer realidad los postulados del reformado artículo 115 constitucional.

Conviene señalar que este volumen surge oportunamente pues el tema está hoy en centro de preocupación de juristas y politólogos, pues las implementaciones que requiera la nueva estatuta de la institución municipal son arduas y complejas. La planeación democrática, la descentralización económica y política pasan

necesariamente por un concepto claro de libertad municipal, es decir por la auto-satisfacción de los requerimientos financieros y por el uso de facultades constitucionales y legales directas que apuntan a cumplir con las necesidades de la comunidad de vecinos habitantes de la jurisdicción municipal.

Sobre el particular, especialmente, la tercera parte del volumen que con tanto gusto prologamos, incursiona por el complejo horizonte de la problemática fiscal y financiera del municipio, cuestión que pasa por la nueva legislación estatal que actualmente se implementa en los diferentes Estados de la República, legislación que debe recoger realidades tan distintas de los más de dos mil trescientos municipios existentes en nuestro país. A los convenios de legislación existentes entre los Estados y la Federación debe incorporarse ahora el nivel municipal que deberá afrontar importantes funciones en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Como venos el volumen que prologamos, es un punto de partida para posteriores aportes en un campo poco incursionado en nuestro medio, por lo que Emilio Zebadúa González, pasa a inscribirse en los primeros estudiosos que abordan la problemática municipal desde una perspectiva amplia y yo diría con una metodología propia del Derecho Administrativo Económico.

Dr. Juan Luis González A. Carrancá

EL MUNICIPIO,
su historia y el federalismo fiscal

I N T R O D U C C I O N

En los medios académicos y gubernamentales el interés por el estudio de las cuestiones municipales ha cobrado un nuevo auge con los proyectos estatales de des-centralización. Este proceso, que tiene por objetivo introducir nuevas fuerzas en la vida local de México se remonta pocos años; las reformas al artículo 115 constitucional son su materialización más importante a nivel jurídico.

Los pocos trabajos formales que se han publicado sobre el municipio muestran a que grado se ha relegado el estudio de la entidad pública local. La centralización de todos los aspectos de la vida nacional -que ha sido característica del Estado moderno en México- ha influido necesariamente en la obra y el pensar de los estudiosos de las ciencias sociales. El hecho de que un gran porcentaje de la población resida en una entidad en donde no impera el régimen municipal, sólo ha causado un mayor desinterés de la sociedad por el problema de los municipios. No es extraño el que un número considerable de personas desconozcan del todo el significado del municipio y el orden jurídico que lo rige. Para los habitantes de los 2,377 municipios mexicanos la necesidad de recurrir a niveles superiores de gobierno para la resolución de sus problemas se traduce en la disminución de la importancia del gobierno local en su vida.

Los regímenes post-revolucionarios tuvieron como principales objetivos el desarrollar la economía del país y el establecer bases firmes de la estructura estatal moderna. El "Municipio Libre", como bandera revolucionaria, pasó a un segundo plano. Al quedar inconcluso en el Constituyente, el debate en torno al contenido del artículo 115, las fuerzas centralizadoras -políticas y económicas- se hallaron sin obstáculos; el municipio, de este modo, no pudo alcanzar su auto nomía política o el manejo libre de su hacienda.

La década pasada encontró las finanzas públicas municipales en un estado la mentable. Pocos eran los ayuntamientos que contaban con los recursos para satis facer las necesidades mínimas de servicios públicos de la comunidad. Las referencias anecdóticas a la falta de disposición de los habitantes de algunos municipios a ocupar puestos públicos locales por la carencia de fondos, son evidencia de la situación que imperaba.

En los últimos años de los setenta se realizaron algunos esfuerzos por frenar la tendencia centralizadora y mejorar el estado de las economías locales. Los presidentes municipales comenzaron a hacer uso de cuanta tribuna pública hallaran para expresar las carencias de las comunidades que representaban. La administración actual se encontró con una situación de franca penuria en gran parte de los municipios. El desarrollo desequilibrado del país, los cacicazgos que ahogan la vida democrática de las localidades y la imposibilidad de los ayuntamientos de proveer los mínimos servicios públicos, condujeron al nuevo gobierno a atender el problema municipal, con el resultado de un proyecto político y económico de descentralización.

El municipio como tema de estudio ofrece una amplia gama de posibilidades. Como entidad pública puede estudiarse desde un punto de vista constitucional y administrativo. Como nivel local de gobierno con funciones fiscales puede estudiarse a partir del derecho fiscal, de la teoría económica y de los principios del federalismo. Como institución jurídico-política que ha sufrido cambios importantes a lo largo de la historia y cuyos orígenes se remontan a la antigüedad, puede verse como un actor de la historia y buscarlo en los textos legales. Las reformas de 3 de febrero de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política que abarcan gran número de materias pueden ser analizadas en sí mismas.

Esta tesis pretende conocer al municipio a partir de las disciplinas que lo estudian. Para tal motivo este trabajo se encuentra dividido en tres grandes partes; las tres pueden verse además como distintas aproximaciones al conocimiento del municipio y del federalismo. La primera parte intitulada "De Municipalismo y Federalismo" está integrada por un solo capítulo: "El Municipio en el Estado Federal".

En el primer capítulo se estudia al municipio desde el punto de vista de la teoría constitucional y el derecho administrativo. Se revisan además, los principios generales del federalismo y del sistema federal mexicano. Por último se hace uso de los principales escritos de derecho municipal para conocer la naturaleza, el concepto y los elementos del municipio.

Se parte de "lo general para llegar a lo particular". Se parte del Estado,

de sus formas, de sus características, de sus elementos... Se investiga el postulado que concibe la existencia de tres niveles de entidades públicas dentro del Estado mexicano. La relación entre las entidades federativas y los municipios es materia de una sección de este capítulo. Finalmente se llega al nivel inferior de la estructura estatal. Se estudia al municipio como un ente jurídico-político.

La segunda parte de este trabajo está dedicado al estudio del municipio en sus orígenes históricos y en su desarrollo en textos legales de importancia en la vida del Estado mexicano. La organización del municipio, sus atribuciones, la composición de su gobierno, las facultades de éste en lo genérico y de sus miembros en lo particular, en fin al municipio se le conoce en gran medida por lo estipulado en los ordenamientos jurídicos. También es verdad que las instituciones públicas evolucionan, se adaptan, desaparecen, vuelven a aparecer, con el transcurso de la historia. Así pues lo anterior nos conduce a reconocer la necesidad de desarrollar dentro del estudio del municipio, su evolución histórica poniendo especial atención en los ordenamientos jurídicos que regularon al municipio a través de la historia y en distintos países.

El capítulo segundo de la tesis lleva por título "De la Antigüedad a la Nueva España", y es aquí donde son estudiadas diversas manifestaciones del municipio antiguo. Se inicia en la Roma imperial, en donde surge por vez primera el municipio en el Mundo Occidental. Las dos raíces principales del México contemporáneo, España y el Imperio azteca, son tema de reflexión al estudiarse el municipio español y el calpulli. Se sigue detenidamente la evolución del municipio español a lo largo de la dominación romana, la visigótica y la árabe. Se intentó responder a la interrogante de si puede considerarse al calpulli como verdadero ente municipal.

A partir de tomar el análisis del municipio en la Nueva España, nuestro estudio histórico ya no se aparta del territorio mexicano. Dentro del tema del municipio en la Nueva España se ven los primeros cabildos fundados por los conquistadores; las principales funciones y funcionarios de los ayuntamientos; los municipios indígenas; y el sistema de intendencias implantado durante el reinado de Carlos III en España.

El periodo independentista de la historia de México (1810-1821) tiene gran interés para el estudio del municipalismo mexicano: El primer intento de rebelión en contra del dominio español lo lleva a cabo el ayuntamiento de la ciudad de México; la vigencia intermitente de la Constitución de Cádiz tuvo gran influencia en la futura reglamentación municipal, y la Constitución de Apatzingán es un documento constitucional de gran relevancia.

El tercer capítulo denominado "México Independiente" abarca la vida municipal entre el surgimiento del Imperio de Iturbide y el debate en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Los principales documentos constitucionales son revisados en este capítulo y transcritos los artículos referentes a la actividad y funcionamiento de los ayuntamientos. La historia de México desde la consumación de la lucha independentista hasta el triunfo de las fuerzas constitucionalistas en la Revolución Mexicana sirve como marco para el análisis de los textos jurídicos que de una u otra forma reglamentaron a la entidad municipal en México. De este modo son estudiados los documentos jurídicos de la época de Iturbide; el Acta Constitutiva de la Federación y la primera Constitución Federal que le da vida al Estado mexicano; las constituciones centralistas que rigieran la vida jurídica del país; los proyectos constitucionales que se sucedían asimismos buscando un compromiso legal a la permanente lucha entre liberales y conservadores; el documento constitucional que estructuró el Imperio de Maximiliano; la época porfirista y los planes revolucionarios que surgieran como oposición a la dictadura y finalmente el debate en el Constituyente donde se buscó plasmar el "Municipio Libre".

El último capítulo de la segunda parte de la tesis tiene por título "La Reforma al Artículo 115". Por la importancia de la reforma de 3 de febrero de 1983 al texto del artículo 115 de la Constitución Política fue necesario tratar esta serie de modificaciones y adiciones en un capítulo por separado.

Para el estudio de las reformas al artículo 115 se agruparon éstas de acuerdo a ciertos temas que abarcan una o varias fracciones del texto constitucional. Las secciones que componen este capítulo se refieren a las distintas materias: "Exposición de Motivos", "La Hacienda Municipal", "Los Servicios Públicos", "Límites de la Autonomía Política", "Los Trabajadores del Ayuntamiento", "Desarrollo

Urbano", y "Transitorios".

La tercera y última parte del trabajo de tesis, "Descentralización Fiscal", se encuentra integrada por tres capítulos. Es en este último conjunto de capítulos que se desarrolla una nueva aproximación al estudio del municipio y de su ubicación dentro del federalismo. Son pocos los trabajos que han analizado al municipio desde un punto de vista financiero y económico; la mayoría de las obras municipales estudian al ente local desde puntos de vista constitucionales y administrativos.

El capítulo 5º, "Nociones Generales de Federalismo Fiscal", se aparta un tanto del derecho municipal para incursionar en la teoría económica en busca de bases más firmes sobre la actividad fiscal de los municipios. Cuestiones relacionadas al tamaño óptimo de los municipios; a los sistemas de toma de decisiones; a la movilidad de los consumidores y contribuyentes entre las localidades; y a la prestación de los servicios públicos locales, son estudiadas aquí. Además, las subvenciones fiscales -parte fundamental de los modernos sistemas federales- y las contribuciones son vistas desde la óptica de la teoría del federalismo fiscal. A partir de lo expuesto en este capítulo se puede evaluar de modo distinto a los gobiernos locales.

El siguiente capítulo, "El Municipio en el Sistema Fiscal Federal", se ocupa de exponer las bases del sistema fiscal en México y de su organización federal. Los preceptos constitucionales que originan el federalismo fiscal en nuestro país son mencionados, localizando las funciones y facultades propias de los municipios. Así como el primer capítulo de la tesis describió el Estado federal y el lugar que el municipio guarda en él, este capítulo hace lo propio para el Estado fiscal federal y para el nivel de gobierno fiscal local.

El último capítulo es propiamente un complemento de la forma en que opera el sistema fiscal federal en México. El desarrollo económico ha superado en gran medida la estructura rígida del Estado federal requiriéndose de sistemas, que sin violar los principios del federalismo, adecuaran la organización fiscal a las nuevas necesidades. De este modo es que debe entenderse la coordinación fiscal y los programas de participaciones a estados y municipios. La Ley de Coordinación Fiscal es sujeta a un detallado análisis en el capítulo séptimo: "Coordinación y Participación Fiscal".

Esta tesis es la materialización de cuatro años de estudios a nivel licencia tura en la disciplina de derecho. Si bien no hace referencia expresa a todas las áreas del conocimiento que engloban las ciencias jurídicas, no es menos cierto que es un reflejo de todo lo aprendido en los años de asistencia a las aulas de la Escuela, de los libros leídos y de la experiencia obtenida con compañeros y profesores.

El trabajo dedicado a la realización de El Municipio, su historia y el federalismo fiscal fue de lectura, de redacción, de estudio... Fue un periodo de tiempo en que se aplicaron los conocimientos de derecho que adquirí en la Universidad: del resultado estoy satisfecho. A los miembros de mi familia y a mis amigos que compartieron esta etapa de mi vida les agradezco con cariño.

Un espacio especial ocupa mi agradecimiento al Dr. Juan Luis González A. Car rancá, quien me brindó su amistad y apoyo.

INDICE

INTRODUCCION	ii
I PARTE: DE MUNICIPALISMO Y FEDERALISMO	
CAPITULO PRIMERO: EL MUNICIPIO EN EL ESTADO FEDERAL	
1.1 Formas Estatales	3
1.2 Federalismo	7
1.3 Soberanía y Autonomía en el Estado Federal	10
1.4 Origen y Formación del Federalismo Mexicano	11
1.5 Bases del Sistema Federal Vigente	14
1.6 La Legislación Estatal en Materia Municipal	16
1.7 Tres "Niveles" en el Estado Federal	19
1.8 El Municipio	21
1.8.1 Concepto y Naturaleza Jurídica	21
1.8.2 Descentralización Administrativa Territorial	22
1.8.3 El Ayuntamiento	23
II PARTE: LEGISLACION E HISTORIA MUNICIPAL	
Consideraciones Previas	26
CAPITULO SEGUNDO: DE LA ANTIGUEDAD A LA NUEVA ESPAÑA	
2.1 El Municipio en la Roma Antigua	30
2.2 El Calpulli	32
2.3 El Municipio Español	33
2.4 El Municipio en la Nueva España	36
2.4.1 Primeros Ayuntamientos	36
2.4.2 Funciones y Funcionarios Municipales	37
2.4.3 Cabildos Indígenas	39
2.4.4 El Sistema de Intendencias	40
2.5 En los Albores de la Independencia	41
2.5.1 El Ayuntamiento de la Ciudad de México	41
2.5.2 La Constitución de Cádiz	43
2.5.3 La Constitución de Apatzingán	46
CAPITULO TERCERO: MEXICO INDEPENDIENTE	
3.1 El Primer Imperio	51
3.2 Constitución Federal de 1824	53
3.3 Siete Leyes Constitucionales	55
3.4 Proyectos Constitucionales, 1839-1842	60
3.5 Bases Orgánicas de la República Mexicana	63
3.6 Federalismo y Centralismo	64
3.7 La República y el Imperio	68
3.8 El Porfiriato	71
3.9 Los Planes Revolucionarios	75
3.10 El Congreso Constituyente	78
CAPITULO CUARTO: LA REFORMA AL ARTICULO 115	
4.1 Exposición de Motivos	87
4.2 La Hacienda Municipal	89
4.3 Los Servicios Públicos	91
4.4 Límites de la Autonomía Política	92
4.5 Los Trabajadores del Ayuntamiento	94
4.6 Desarrollo Urbano	96
4.7 Transitorios	96

III PARTE: DESCENTRALIZACION FISCAL

CAPITULO QUINTO: NOCIONES GENERALES DE FEDERALISMO FISCAL

5.1 Concepto de Federalismo Fiscal	100
5.2 Temas de Federalismo Fiscal	106
5.2.1 Tamaño y Número Optimo de Municipios	106
5.2.2 Externalidades	109
5.2.3 Costos en el Sistema de Toma de Decisiones	111
5.2.4 Movilidad de Consumidores y Costos de "Congestionamiento"	112
5.2.5 Mínimo de Servicios Públicos	113
5.3 Teoría de las Subvenciones	114
5.3.1 Relaciones Fiscales Intergubernamentales	114
5.3.2 Tipos de Subvenciones	115
5.3.3 Externalidades y Subvenciones	117
5.3.4 Subvenciones en el Federalismo Fiscal	118
5.3.5 El Ingreso y las Subvenciones	119
5.3.6 Las Subvenciones Intergubernamentales	121
5.4 Teoría de las Contribuciones	123
5.4.1 Características del Sistema Impositivo	123
5.4.2 Política Fiscal Local	125
5.4.3 Sistema Impositivo Local	127
5.4.4 Contribuciones en el Federalismo Fiscal	131
5.4.5 Armonización Impositiva y Separación de Fuentes	131
5.5 Tendencias en el Federalismo Fiscal	133

CAPITULO SEXTO: EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FISCAL FEDERAL

6.1 El Estado Fiscal Federal	137
6.1.1 Introducción	137
6.1.2 Antecedentes	139
6.2 Bases del Estado Fiscal Federal Vigente	145
6.3 Tres "Niveles" de Haciendas Públicas	152
6.4 La Hacienda Municipal	154
6.4.1 El Municipio	154
6.4.2 Ingresos Municipales	155
6.4.3 Gasto Municipal	161

CAPITULO SEPTIMO: COORDINACION Y PARTICIPACION FISCAL

7.1 Antecedentes	164
7.2 Ley de Coordinación Fiscal	168
7.3 Organismos en Materia de Coordinación Fiscal	171
7.4 Participaciones a los Municipios	172
7.5 Subvenciones y Transferencias	174

CONCLUSION	176
------------	-----

BIBLIOGRAFIA	180
--------------	-----

I PARTE

DE MUNICIPALISMO Y FEDERALISMO

CAPITULO PRIMERO
EL MUNICIPIO EN EL ESTADO FEDERAL

CAPITULO PRIMERO

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO FEDERAL

SUMARIO: 1.1 Formas Estatales. 1.2 Federalismo. 1.3 Soberanía y Autonomía en el Estado Federal. 1.4 Origen y Formación del Federalismo Mexicano. 1.5 Bases del Sistema Federal Vigente. 1.6 La Legislación Estatal en Materia Municipal. 1.7 Tres "Niveles" en el Estado Federal. 1.8 El Municipio. 1.8.1 Concepto y Naturaleza Jurídica. 1.8.2 Descentralización Administrativa Territorial. 1.8.3 El Ayuntamiento.

1.1 FORMAS ESTATALES.

Es necesario distinguir entre el concepto de Estado y el de gobierno. El Estado no puede ser reducido a uno de los elementos que lo conforman. El Estado es la organización que actúa soberanamente en un territorio y sobre una población determinada, a través de un conjunto de órganos y sujeto a una ordenación jurídica. "El Estado, en fin, tampoco puede ser identificado con los órganos que actualizan su unidad de decisión y acción. Desde hace tiempo las llamadas teorías realistas del Estado quieren reducir éste a las personas que poseen el poder y cuya realidad física es tangible, identificándolo, pues con los órganos de dominación". (1)

Puesto de otra manera, debemos de señalar la diferencia que en la teoría del derecho existe entre formas de Estado y formas de gobierno. "El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas". (2)

El Estado como consecuencia directa de la "voluntad general" expresada

(1) Hermann Heller, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, p. 256.

(2) Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, p. 391.

-las más de las veces- por medio de un poder constituyente se organiza en alguna de las posibles formas: central y federal. Como veremos más adelante, la distinción entre un Estado central o unitario, como también se le denomina, y un Estado federal, es más de forma que de fondo. Es una cuestión de grado de descentralización de los poderes públicos.

"En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama homogeneidad del poder. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquéllos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta". (3)

"El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente -según palabras de Wheare- una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera,

(3) Idem, p. 396.

está coordinada con las otras e independiente de ellas". (4)

El Estado organizado en federación implica, de este modo, que conviven dentro de un solo Estado, dos o tres autoridades, con ámbitos competenciales distintos en lo que respecta a determinadas facultades, y jurisdicciones territoriales diversas. El gobierno central ejerce su potestad imperativa en todo el territorio nacional. No así las entidades federativas, que ejercen el suyo dentro de los límites espaciales de sus propios estados. Y en un tercer "nivel" lo ejercen las autoridades municipales dentro de los límites geográficos del municipio respectivo. Huelga decir, que sobre el territorio de determinado municipio ejercen el poder público - las autoridades nacionales o federales, las autoridades estatales y las autoridades municipales o locales.

El concepto de soberanía (5) nos ayuda a señalar la distinción primordial entre el Estado federal y la confederación de Estados. En ésta, cada parte que la integra conserva su soberanía, esto es, no renuncia a la facultad de ser en última instancia el supremo poder en su territorio y en su población. La confederación de Estados actúa y permanece como entidad unida, sólo y hasta cuando las partes integrantes -Estados- así lo deseen. En cambio en el Estado federal, las partes integrantes no son soberanas. Por lo mismo no pueden dejar de pertenecer al ente estatal -derecho de secesión- cuando lo deseen, pues no cuentan con absoluta independencia.

Para diferenciar el Estado federal del central o unitario nos es menester recurrir al concepto de autonomía (6). En el Estado unitario, las entidades locales no tienen la facultad de autodeterminarse. No pueden dictar leyes y los funcionarios públicos son representantes directos del poder central. En esta forma estatal, no se permite que cada región o localidad se gobierne a sí misma, dictándose leyes propias que contemplen las particularidades y necesidades de determinada porción territorial. En la federación, en cambio, se reconoce a las entidades que la componen el derecho -dentro de los límites establecidos en la ley fundamental- de darse su propia ordenación jurídica y elegir sus propias autoridades.

Para mejor precisar la diferencia que existe entre el Estado unitario y el

(4) Felipe Tena Ramírez; Derecho Constitucional Mexicano, México, 1981, pp. 112-113. (Hace referencia a la obra de Wheare, "The Constitution Re-considered").

(5) Cfr.: Apartado 1.3.

(6) Cfr.: Apartado 1.3.

federal, Jorge Carpizo desarrolla el pensar de Hans Kelsen:

"En tanto que en el Estado federal la descentralización se refiere al poder mismo, y las entidades federativas gozan de autonomía constitucional, en el estado unitario hay divisiones -departamento, provincias- que son únicamente administrativas, y no implican descentralización política, ni disfrutan de autonomía constitucional". (7)

En su célebre apología de la Constitución americana y del sistema federal, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay colaboran a esclarecer la naturaleza del Estado federal. Hamilton, quien después ocuparía la cartera de Hacienda en el gobierno del Presidente George Washington escribió: "La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueron delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento". (8)

Por su parte James Madison, quien ocupara la silla presidencial por dos períodos (1808-1812, 1812-1817) expresaba: "Pero si el gobierno es nacional en cuanto al funcionamiento de sus poderes, cambia nuevamente de aspecto cuando lo consideramos en relación con la extensión de esos poderes. La idea de un gobierno nacional lleva en sí no sólo una potestad sobre los ciudadanos individuales, sino una supremacía indefinida sobre todas las personas y las cosas, en tanto que son objetos lícitos del gobierno. En el caso de un pueblo consolidado en una sola nación, esta supremacía está íntegramente en posesión de la legislatura nacional. En el caso de varias comunidades que se unen para finalidades especiales, se encuentra en parte depositada en la legislatura general y en parte en las legislaturas municipales. En el primer supuesto, todas las autoridades locales están subordinadas a la autoridad suprema y pueden ser vigiladas, dirigidas o suprimidas por ésta según le plazca. En el segundo, las autoridades locales o municipales forman porciones distintas e independientes de la supremacía y no están más sujetas, dentro de sus respectivas esferas, a la autoridad general, que la autoridad general está subordinada a ellas dentro de su esfera propia. En relación con este punto, por tanto, el gobierno propuesto no puede calificarse de nacional, ya que su jurisdicción se extiende únicamente a ciertos objetos ennumerados y deja a los Estados una soberanía residual e inviolable sobre todos los demás". (9)

El sistema federal participa de las ventajas de un gobierno central, fuerte, con atribuciones de alcance nacional, que representa al Estado internacionalmente, que participa y regula la actividad socio-económica del país, que

(7) Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, México, 1983, p. 238.

(8) El Federalista, México, 1957, No. XXXII, p. 127.

(9) Idem. No. XXXIX, p. 162.

tiene bajo su mando a las fuerzas armadas y que en general cuenta con una serie de facultades limitativamente enunciadas, de aplicación nacional. Junto a este poder público central conviven con idéntica jerarquía los poderes públicos estatales y municipales. Ninguno puede imponerse a los otros, puesto que tienen órbitas de actividad distinta y están sometidos todos a la constitución. La organización estatal federal como se ha descrito toma en cuenta las circunstancias regionales y pretende "acercar el gobierno al pueblo". Si bien es claro que existen diversos gobiernos, inclusive diversas entidades, en el federalismo la soberanía le pertenece a todo el pueblo: no existen varias soberanías o varios pueblos soberanos, como acontece en la confederación de Estados. Se trata aquí de una "técnica" de organización estatal que procede del pueblo soberano como un todo. Y como tal, la forma federal nació, al decir del maestro Carpizo, con la promulgación de la Constitución americana en 1787. El Mundo y la historia ya conocían de Estados unitarios y de confederaciones de Estados, fueron los Estados Unidos de América, el primer pueblo que se constituyó como federación.

1.2 FEDERALISMO.

Conviene indagar aún más en la naturaleza y en las características del Estado federal. Föderare viene a ser la raíz etimológica de la palabra "federación" y denota el acta de unir, asociar o ligar. Por lo tanto, en el campo del derecho, federación es el "sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución". (10)

Federación como forma de organización estatal implica tres etapas de la realidad jurídico-política. En un primer momento, la existencia de Estados independientes, posteriormente la decisión y unión de las entidades anteriormente desvinculadas entre sí; para culminar en la tercera etapa al surgir un nuevo Estado.

No siempre sucede de la manera expuesta. En el caso de los Estados Unidos de América la realidad presentaba la existencia de trece "Estados" independientes entre sí que compartían sólo el vínculo con la Corona inglesa. Al tomar la

(10) Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, México, 1981, p. 226.

decisión de unirse -ratificación de la Constitución de 1787- y dar vida a un Es tado nuevo, la federación se constituyó cumpliendo con las tres etapas que seña la la doctrina. Sin embargo, el federalismo -no debe olvidarse- es también en la actualidad una técnica de organización estatal. Así, no se requiere necesariamente de la existencia anterior de Estados independientes para la constitución de una federación.

El caso de los Estados Unidos Mexicanos es ejemplo de una federación consti tuida a partir de entidades no soberanas antes de la constitución del nuevo Estado. Sin embargo y como ficción jurídica, "nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados pre-existentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes". (11)

Como el poder constituyente de manera soberana organiza al Estado y puede hacerlo sin restricción alguna, la forma federal se le presenta como alternativa, sin requerir de la existencia apriorística de Estados soberanos. Todo se vuelve así, una cuestión de optar por el grado de descentralización idónea a las condiciones políticas, económicas y sociales que imperen en el país. Como técnica de organización estatal, el federalismo permite se le otorguen diversos grados de autonomía a las entidades federativas e inclusive a los municipios; sin que se esté sujeto a un "convenio" entre supuestos Estados independientes deseosos de formar una federación. Es sólo en el poder constituyente en quien reside la decisión con respecto al grado y forma de descentralización estatal.

En el orden constitucional se señala el carácter federal del Estado; así co mo la manera de operar de ese particular sistema federal. En la constitución se enuncia la órbita de los poderes federales, estatales y municipales.

Si bien cada Estado federal tiene sus propias características de acuerdo a su particularidad histórica, política, social, económica y cultural; la federación como forma de organización estatal comparte en el campo de la teoría de elementos similares. Jórgé Carpizo considera que las características del Estado federal son: 1.- Una Cons titución que crea dos órdenes delegados y subordinados pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas. 2.- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno. 3.- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autor idades de carácter federal. 4.- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y 5.- Las entidades federativas intervienen en el proceso de

(11) Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., pp. 113-114.

la reforma constitucional. (12)

A su vez, Ignacio Búrgoa señala como elementos del Estado federal, a los siguientes: "1.- Autonomía democrática de las entidades (Estado o provincia, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial; 2.- Autonomía constitucional traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional; 3.- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal; 4.- Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general". (13)

La bandera del federalismo fue tomada por las fuerzas progresistas agrupadas en el "partido" liberal, a través de la historia del país. Fue y continúa siendo símbolo de democratización de la sociedad y el Estado. Es por esa razón, que por lo menos en el terreno de la teoría y la doctrina jurídica que el federalismo es aceptado como forma estatal de México. Sin embargo, el Estado federal reviste modalidades que varían de país a país. El grado de autonomía de las partes integrantes de la federación es una cuestión que depende, en gran medida, de las condiciones facticas imperantes. Entidades federativas y municipios adquieren mayor número de facultades y atribuciones en relación con el fortalecimiento democrático y la eficiencia económica. Es pues indudable que, sea un afán de la nación, el continuar el proceso de descentralización consagrado en la Constitución de 1917.

De esta manera continúa vigente el pensamiento del diputado constituyente Félix F. Palavicini quien en su obra Historia de la Constitución de 1917 escribiera:

"Los Constituyentes amaron la federación con el convencimiento de los creyentes y el fanatismo de los poseídos; nosotros, sin esas vendas ni esos prejuicios, propios de aquellas horas, amamos también a la federación consciente, serena, firmemente. Creemos que debe subsistir, aspiramos ahora a la federación de los Estados, para que mañana, si es posible, lleguemos a vivir en una federación de Municipios". (14)

(12) Jorge Carpizo; Op. Cit., pp. 239-240.

(13) Ignacio Búrgoa; Op. Cit., p. 404.

(14) Tomo I, p. 41. (subrayado EZG).

1.3 SOBERANÍA Y AUTONOMÍA EN EL ESTADO FEDERAL.

Ya en páginas anteriores se trató sucintamente de las ideas de soberanía y autonomía con respecto al ente estatal, las entidades federativas y los municipios. Es menester ahondar en estos temas, en este momento, con el fin de servirnos de lo dicho aquí en páginas posteriores.

El Estado posee como característica inherente el ser soberano. Por lo tanto puede autodeterminarse libremente. "La soberanía supone, según eso, un sujeto de derecho capaz de voluntad y de obrar que se impone regularmente a todos los poderes, organizados o no, que existen en el territorio; lo que significa que tiene que ser un poder de ordenación territorial de carácter supremo y exclusivo. El Estado es la organización normalmente más poderosa dentro de su territorio. Como poder constituyente y como personificación de la organización estatal aparece la unidad social de poder del Estado, que técnicamente no cabe limitar, como personalidad jurídica en relación con normas". (15)

Etimológicamente la palabra soberanía proviene de los vocablos super y omnia, y significa poder supremo o bien, poder que se encuentra por encima de todos. Esta explicación etimológica es ampliamente ilustrativa en sí misma. Ahora, es necesario precisar que, la característica de supremacía de un Estado es sólo en lo que concierne al ámbito interior; pues en las relaciones exteriores, el Estado es independiente. Término, este último, preferido por los doctrinarios del derecho internacional público.

Si como se dijo, un Estado es soberano en lo interior, no así las entidades federativas que son autónomas. La autonomía estriba en el hecho de que si bien tienen la facultad de darse su propia ley fundamental (constitución estatal), no pueden hacerlo de manera "soberana" pues se encuentran constreñidas por las disposiciones contenidas en la constitución federal. Esta característica de las entidades federativas de tener que sujetarse a lo establecido por una voluntad externa a ellas es lo que se conoce en el derecho constitucional como autonomía. "Dentro de un Estado federal no existen dos soberanías, a saber, la de éste y la de cada una de las entidades que lo componen, sino una sola, que es la nacional coexistente, sin embargo, con la autonomía interior de los Estados federados". (16)

Los tratadistas coinciden en destacar la diferencia que existe entre soberanía y autonomía; y también en identificar aquélla con el Estado y a ésta con

(15) Hermann Heller, Op. Cit., pp. 262-263.

(16) Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 402.

las entidades federativas. La nota característica de la soberanía es el poder autodeterminarse, dándose su propia ordenación, sin estar limitado por fuerza ajena; y la de la autonomía, el poder darse su propia norma fundamental, aunque sujeto a disposiciones dictadas por una voluntad ajena.

Sin duda, debido al propio desarrollo histórico-político del país, la doctrina mexicana no abunda en la relación entre autonomía, municipio y federalismo. El ente municipal cuenta con su propia órbita de competencias, la cual se desenvuelve sin ningún tipo de subordinación a poder alguno, ya sea estatal o federal. Cuenta, además con la facultad de expedir bandos y reglamentos, y de elegir a sus propias autoridades sin intromisión ajena. Carece, sin embargo, de la nota primordial de la autonomía: el poder dictar su propia ordenación jurídica, facultad que pertenece a las legislaturas estatales. Se puede decir entonces, que el municipio -en la teoría y en el derecho positivo- participa tímidamente del carácter de autónomo y que su posición en el sistema federal es una cuestión con todavía mucho por dilucidar.

1.4 ORIGEN Y FORMACION DEL FEDERALISMO MEXICANO.

Al proclamarse la independencia en el año de 1821, México tenía los rasgos característicos de un Estado unitario, resultado de 300 años de dominación profundamente centralista. Los representantes directos de la Corona (el virrey, la Audiencia, los alcaldes mayores o corregidores, los intendentes, etc.) tuvieron un monopolio del poder político y administrativo sólo roto parcialmente por la participación de otras fuerzas en los ayuntamientos. ¡En 1824, sólo tres años después del triunfo del movimiento insurgente, el poder constituyente declara al nuevo Estado, una federación! El camino recorrido por aquel ente sumamente centralizado hacía su declaración formal como federación, no se puede comprender sin remontarse años atrás.

La Constitución de Cádiz de 1812 reconoció a las diputaciones provinciales que formaban las partes integrantes del imperio español, otorgándoles una serie de facultades que en otros tiempos pertenecieron a las audiencias reales. Fue en el instrumento llamado "Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores" de 1813, donde se plasmó la órbita de competencia de las diputaciones provinciales. "Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las

inherentes al gobierno interior de las provincias. Su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva. De esta manera, las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones". (17) Es en estas diputaciones provinciales donde se encuentra un primer origen del federalismo mexicano, pues a la caída del Imperio de Iturbide, al reunirse un nuevo congreso constituyente el 5 de noviembre de 1823, algunas de las provincias por medio de sus diputaciones ya habían exigido la organización federal del Estado mexicano -bajo amenaza de separarse. Podemos apreciar que para 1823 las diputaciones provinciales y los jefes políticos de los estados- órgano ejecutivo de las provincias- no estaban dispuestos a aceptar un gobierno central poderoso que les privara de la totalidad de su poder.

La exigencia de los gobiernos provinciales tuvo como resultado, el que el Congreso Constituyente de 1823-4 expidiera el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación que en su artículo 5o. estableció la forma federal para el Estado mexicano. No puede establecerse, sin embargo, que las pretensiones de las diputaciones provinciales fueran la única causa de que predominara el sentir federalista en el Constituyente de 24. La Constitución norteamericana de 1787 fue fuente de inspiración para los diputados reunidos en el seno del constituyente mexicano, y parte del articulado es ejemplo de ello.

Fueron pues, los documentos constitucionales, y no la realidad política, quienes crearon los estados que conforman la República Mexicana. Al nacer el nuevo Estado no existían Estados soberanos que conviniesen en unirse en una federación. La entidad de la que se procedía (la Nueva España) era un todo unitario que no reconocía soberanía a sus partes. La Constitución de 1824 reconoció fielmente esta situación, no así el Acta Constitutiva quien habló de Estados libres y soberanos.

"La Constitución de 1824 procedió, sin embargo, con sensatez, pues en ella no se contenían las mencionadas declaraciones artificiosas, sino que simplemente estableció que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal (artículo 4o.), sin haber imputado a los Estados de la federación los atributos que les señaló la citada Acta y que eran incompatibles con la realidad político-jurídica, ya que la autonomía provincial implantada en la Carta de Cádiz no significó de ninguna manera que las provincias, convertidas terminológicamente en "Estados", hubieran sido

(17) Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 415.

independientes, libres y soberanas, en la acepción correcta que estos conceptos tienen en el Derecho Público". (18)

Del 4 de octubre de 1824, fecha en la cual se firmó la primera constitución federal mexicana hasta 1835, año en que comenzó a sesionar un nuevo congreso con facultades para reformar la Constitución; el sistema federal imperó en nuestro país. Este Congreso, que ilegalmente se había constituido a sí mismo en constituyente, expidió a lo largo de 1835 y 1836 las Siete Leyes Constitucionales que abrogaron el federalismo instaurando el régimen centralista.

Diversos movimientos políticos -algunos de ellos inclusive armados- se opusieron a las fuerzas conservadoras y al centralismo imperante. En 1842 sesionó un nuevo congreso constituyente donde tenían mayoría los moderados pertenecientes al "partido" liberal. De este cuerpo surgieron dos proyectos de constitución. El de la mayoría que aceptaba un centralismo atenuado y el de la minoría (formada por el ala radical del "partido" liberal: los puros) que exigía el regreso al federalismo. No habiendo prosperado ninguno de los proyectos por la hegemonía que conservaban los centralistas y Santa Anna, se gesta una nueva reacción que resulta en la promulgación de una nueva constitución centralista: Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

El 22 de agosto de 1846 y como resultado de un pronunciamiento militar se restablece el orden federal, fortalecido en sus ideas liberales con la promulgación del Acta de Reformas.

Una vez más se estableció el centralismo en 1853, para ser derrocado por el Plan de Ayutla de 1854. Finalmente un nuevo congreso constituyente, que inició sus tareas el 18 de febrero de 1856, expidió la Constitución federalista de 1857. "La idea federativa quedó definitivamente consagrada en la Constitución de 1857. A partir de este ordenamiento, ninguna tendencia centralista, en el orden jurídico-político, reapareció en el escenario de la vida pública de México". (19)

Si bien el régimen federal como se encontraba plasmado en la Constitución General no pudo incrustarse en la realidad nacional por diversos motivos de orden político, social, cultural y económico; ya nunca más -ni siquiera durante los largos años de gobierno del Presidente Díaz- se combatió en el campo teórico o ideológico al federalismo como forma estatal.

(18) Idem., p. 399.

(19) Idem., p. 438.

"El pensamiento de que la única forma de gobierno que México puede tener es el sistema federal nunca más se ha discutido, y las decisiones que el pueblo tomó en 1856, de constituirse en una república popular, representativa y federal, ni siquiera fueron tema de debate en el Constituyente de 1917, porque la Asamblea de Querétaro sabía que tenía que dar pasos adelante, tenía que ganarle al tiempo la victoria, y que las decisiones fundamentales que el pueblo tomó en 1857 subsistían en 1917". (20)

1.5 BASES DEL SISTEMA FEDERAL VIGENTE.

Miguel Acosta Romero nos dice (21) que de la perspectiva política en un sistema o régimen federal como el mexicano hay una sola soberanía y diferentes potestades o competencias; la federal, la local (estatal, diríamos nosotros), y la municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la competencia federal en sus artículos 39, 40, 42 y del 49 al 114.

El artículo 39 constitucional alude a la residencia de la soberanía "esencial y originariamente" en el pueblo. Además, establece el "inalienable derecho" que tiene el pueblo "en todo tiempo" de "alterar o modificar la forma de su gobierno", pues éste procede y se instituye para el beneficio de él.

* La vocación federalista de la nación mexicana se expresa en el artículo 40 de la Constitución. "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

"El texto de la disposición constitucional transcrito involucra una incongruencia teórica y una inexactitud desde el punto de vista de la realidad histórica de México... En efecto, al declararse en dicho precepto que los Estados, se encuentran 'unidos' en una federación, se presupone que celebraron un pacto para formarla, lo que a su vez denota que preexistieron a ella como entidades 'libres y soberanas'." (22)

La creación del Estado federal mexicano se debe pues, no a una decisión soberana de entidades independientes deseosas de subsumirse en

(20) Jorge Carpizo, Op. Cit., p. 249.

(21) "Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas" en Los Municipios de México, pp. 11-12.

(22) Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 446.

un nuevo Estado; sino de una decisión política -en esta ocasión si soberana- de la nación mexicana. "En resumen, la incongruencia que afecta el artículo 40 constitucional consiste en que al mismo tiempo declara una verdad histórica y prescribe una ficción jurídico-política. La verdad histórica consiste en que el pueblo mexicano decidió adoptar la forma federal de Estado y la ficción estriba, contrariando esa verdad, en que los 'Estados libres y soberanos se unieran' para formar la federación". (23) Valga reiterar que la argumentación transcrita fortalece la tesis que señala que el sistema federal -independientemente de las causas históricas que le dieron vida- es una decisión "consciente" del poder soberano que por medio de la descentralización del poder organiza al Estado para alcanzar los fines supremos de éste.

Los artículos del 49 al 114 de la Constitución General de México agrupados en los títulos tercero (artículos del 49 al 107) y cuarto (artículos del 108 al 114) se refieren aquél al "Supremo Poder de la Federación" y su división en legislativo, ejecutivo y judicial; y éste (Título IV) a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La órbita de competencia de los poderes federales es delineada en estos artículos.

La potestad de las autoridades estatales se encuentra señalada en los artículos 41, 42, 45, 46, 47 y del 115 al 122. El artículo 41 -causa de un interesante debate en el Congreso Constituyente que veremos en su oportunidad (24) reza en la parte conducente:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

La Constitución en su artículo 42, fracción I menciona a las partes de la federación como parte del territorio nacional. Los artículos 45, 46 y 47 aluden a diversas cuestiones de límites de las entidades federativas.

El artículo 115 impone lineamientos a la organización de los estados. Ordena que éstos deben adoptar, "para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular" y que "la base de su división territorial y de su organización política y administrativa" es el municipio. Además, el mismo artículo consigna disposiciones referentes a la relación que en ciertos temas

(23) Idem., pp. 447-448

(24) Cfr.: Apartado 1.7

deben guardar con el municipio, los poderes ejecutivo y legislativo del Estado.

El artículo 116 se refiere a los convenios que sobre límites pueden celebrarse entre estados, con la aprobación del Congreso de la Unión. El artículo 117 consigna las prohibiciones absolutas a que está sujeta la actividad estatal. Por su parte, el 118 establece las prohibiciones relativas. Finalmente, los artículos del 119 al 122 se ocupan de cuestiones de variada índole que regulan la competencia de las entidades federativas.

La competencia del municipio tiene su base en el artículo 115 constitucional donde fue plasmada la aspiración revolucionaria del Municipio Libre. Por mucho tiempo considerada una materia eminentemente estatal, las constituciones federales de 1824 y 1857 no hicieron referencia alguna al municipio. El texto aprobado en el Congreso Constituyente de 1917 no hizo sino sentar las bases generales de la organización municipal. La realidad política ha exigido que paulatinamente el constituyente permanente se ocupe de perfeccionar el contenido de dicho artículo con el fin de proteger y ampliar la actividad municipal. La última reforma que sufrió el texto del artículo 115 constitucional (25) tuvo el acierto de señalar de manera enunciativa los servicios públicos a cargo del municipio (fracción III) y los renglones que comprende la hacienda municipal (fracción IV), además de abarcar temas de desarrollo urbano (fracciones V y VI) y con respecto a las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores (fracción IX) (26).

1.6 LA LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA MUNICIPAL.

Los estados (o entidades federativas) son personas morales de derecho político y como tales son capaces de derechos y obligaciones; siendo sus elementos, una población, un territorio y un gobierno. Son autónomas, por lo que pueden dictar su propia constitución general. Como partes de la federación, participan de la "voluntad federal" de dos modos. En primer lugar, el Senado de la República -cámara integrante del Congreso de la Unión- está compuesto por dos miembros de cada Estado y dos por el Distrito Federal (27). En segundo lugar, se requiere de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados

(25) Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983.

(26) Emilio Zebadúa, "Reformas al artículo 115, fortalecimiento del federalismo económico", artículo publicado en Opción (periódico del ITAM), de marzo 10 de 1983, No. 18.

(27) Artículo 56 de la Constitución General.

para que la Constitución pueda ser reformada (28). Este segundo aspecto es garantía de existencia de las propias facultades estatales (29).

Sobre el elemento geográfico de las entidades estatales -territorio- se desenvuelven el poder público federal, el poder público estatal y el poder público municipal (del municipio respectivo). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 124 resuelve el posible conflicto competencial entre la Federación y la entidad federativa. (En cuanto a la competencia municipal nos ocuparemos de ella más adelante). "El cumplimiento del principio de repartición de competencias garantiza la existencia del sistema federal...". (30)

Los órganos federales según reza el artículo 124 sólo pueden realizar aquello que la Constitución expresamente les concede, dejando a las entidades federativas una competencia reservada.

Dice así el aludido artículo:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

De este modo las autoridades federales pueden obrar de acuerdo a las atribuciones concedidas a ellas por la Constitución, mientras que las autoridades estatales poseen las demás facultades sujetándose a lo dispuesto por las constituciones estatales.

"El principio consagrado en el artículo 124 constitucional (cuyo origen se encuentra en la Enmienda X de la constitución americana de 1787 contempla una órbita limitada (con excepción de la fracción XXX del artículo 73 constitucional) de actividad de la 'federación' y una amplitud de facultades para las entidades federativas". (31)

Bajo la vigencia de las tres constituciones federales, las constituciones estatales han repetido la fórmula por la cual se autoriza a las legislaturas estatales el legislar en toda materia fuera de la órbita de competencia expresa de los órganos federales. (32)

Dentro de las facultades que competen a las legislaturas estatales está la de legislar en todo lo que respecta a la materia municipal. A las legislaturas

(28) Artículo 135 de la Constitución General.

(29) Jorge Carpizo, Op. Cit., p. 239.

(30) Idem., p. 256.

(31) Ignacio Burgoa, Op. Cit., pp. 449-450.

(32) Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., p. 136.

estatales incumbe "fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas -agrupadas comúnmente en familias- para merecer la categoría de municipalidad". (33) Cuentan además, con facultad de suspender o declarar desahucios los ayuntamientos, o revocar el mandato de alguno de sus miembros (siempre que medie la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura); de designar a los consejos municipales (de faltar autoridad en el municipio); de establecer las bases normativas a las cuales se deberán sujetar los ayuntamientos en la expedición de disposiciones de observancia general; de determinar los casos en que el estado concorra con el municipio en la prestación de algún servicio público; de establecer otro servicio público -distinto a los señalados en la fracción III del artículo 115- para que sea otorgado por algún municipio; de expedir las leyes que regulen la coordinación y asociación de municipios; de establecer las contribuciones a favor del municipio; de fijar las bases, montos y plazos que determinarán la manera en que las participaciones federales a favor de los municipios serán cubiertas; de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas; de expedir las leyes para normar las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores y para toda aquella materia que caiga dentro del ámbito municipal, siempre y cuando no se oponga a lo establecido en la Constitución General.

Existen estados en los cuales los municipios tienen derecho de iniciar leyes de carácter local, ante las legislaturas estatales (34). Como vimos, las legislaturas estatales "son las únicas que pueden determinar las contribuciones que deba percibir el erario municipal (fracc. II del Art. 115 Constitucional) (35). Esta situación normativa es perfectamente explicable, pues todo impuesto, conforme a la Constitución Federal (Art. 31, fracc. IV), debe decretarse en una ley, o sea, en un acto de autoridad que tenga como atributos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y que provenga del órgano formalmente legislativo, careciendo los ayuntamientos de la facultad correspondiente...". (36)

(33) Idem., p. 145.

(34) Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 32.

(35) A partir de la reforma de 3 de febrero de 1983, la fracción respectiva es la IV.

(36) Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 867.

1.7 TRES "NIVELES" EN EL ESTADO FEDERAL.

En el territorio de un municipio determinado ejercen su potestad el poder federal, el poder el estado de que se trate y el poder municipal. Dentro de sus respectivas órbitas de competencia no puede haber interferencia de cualquiera de los otros dos poderes. No existe, pues, vinculación jerárquica alguna de las autoridades municipales con respecto a las estatales, o de estas con las federales. Todos deben sujetarse a lo dispuesto en la Constitución federal, a las leyes federales, a la constitución estatal, etc. Es más, como ya vimos, sólo la Constitución General puede delimitar y atribuir facultades entre las autoridades federal y estatales. Y sólo las constituciones estatales, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución federal, pueden delimitar ámbitos de competencia entre estado y municipio.

La principal inquietud en este momento es preguntarse si el municipio guarda la misma relación con el estado; que éste con la federación. Si fuera así, podríamos afirmar con certeza, que nuestro sistema federal se integra por tres "niveles" de gobierno con tres entes públicos: el federal o nacional, el estatal y el municipal o local. Habría base jurídica para aseverar, que el municipio es la cédula del sistema político de México.

Definitivamente, en este punto del desarrollo constitucional mexicano, el municipio no ocupa la posición dentro del estado, que éste guarda con respecto a la federación. Como ya se ha hecho notar, el municipio no cuenta con el poder legislativo, ni en lo constitucional ni en lo ordinario. Este papel lo desempeña la legislatura estatal. Sin embargo, la Constitución Política concibe al municipio como un ente público (con personalidad y patrimonio propios), base de la organización política y administrativa del Estado. Como conclusión cabe decir que el municipio si bien no es un tercer nivel del sistema federal en total plenitud, sí comparte gran número de elementos básicos que lo colocan en una situación que podríamos definir como híbrida.

El constitucionalista, Jorge Carpizo hace los siguientes comentarios que revisten gran interés para el tema que hemos venido comentando:

"Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40, con las mencionadas en el encabezado del artículo 115, vemos que son las mismas, lo que configura a México como un tipo de Estado federal". (37)

(37) Op. Cit., p. 240.

"En México existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas entre la federación y las entidades federativas". (38)

No se puede abandonar este tema sin hacer alusión al debate verificado el viernes 5 de enero de 1917, día en que el Congreso Constituyente de Querétaro, sometió a discusión el artículo 41, presentado por la 2a. comisión de Constitución en los términos siguientes:

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta constitución federal y los particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal".

El diputado constituyente, David Pastrana Jaimes, levantó su voz para pedir se aprobara el artículo bajo debate, con una sola modificación de tal modo que se considerara al municipio como primera manifestación del ejercicio de la soberanía popular. A continuación el texto sugerido por Pastrana Jaimes:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, en los términos que establece la presente Constitución Federal: por los poderes de los Estados, para lo que toca a su régimen interior, en los términos que establezcan sus constituciones particulares, las que, en ningún caso, podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal; y por medio de los municipios libres e independientes de que dichos Estados deberán componerse, en los términos que establezcan las citadas constituciones particulares de los Estados".

Sujetándose a una postura que él mismo calificó de apego a la historia constitucional de México el diputado y miembro de la Segunda Comisión de Constitución, Hilario Medina, se opuso a la propuesta de Pastrana Jaimes. Este a su vez, respondió: "Primeramente la soberanía se ejercita por la autoridad municipal, después, por las de los Estados y en último lugar por las autoridades de la República; es en ejercicio de los derechos que tienen los ciudadanos, en ejercicio de la soberanía de la nación; yo no he dicho en la iniciativa que los ayuntamientos fuesen soberanos, porque yo no digo muchos errores; no dije tampoco que los Estados fuesen soberanos, porque es un absurdo decir que los Estados son soberanos..."

"... No me disgusta discutir cuando se trata de hechos elocuentes. El señor compañero Medina ha confundido lastimosamente una idea. El señor compañero Medina afirma que los Estados ejercen esa soberanía; no es exacto que los ayuntamientos no constituyan un poder. En los ayuntamientos encontramos gérmenes de todos los poderes; el germen del poder Judicial, el germen del poder Ejecutivo y el germen del poder Legislativo. El ayuntamiento es un poder, se quiera o no se quiera". (39)

(38) Idem., nota del autor al pie de página, p. 240.

(39) Cita y textos tomados de Félix F. Palavicini, Op. Cit., Tomo II, pp. 105-114.

Probablemente porque el momento histórico no era adecuado, quizás por lo innovador de las ideas expuestas; la proposición del diputado David Pastrana Jaimes fue abrumadoramente rechazada, a favor del texto presentado por la comisión. Sin embargo, quedan ahí esbozados los principios de un poder municipal pleno.

1.8 EL MUNICIPIO.

1.8.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA.

Intentar captar la esencia del término municipio no carece de toda dificultad. Los estudiosos del derecho municipal pretenden, en gran número de casos, ver al municipio en todos los momentos de la historia, bien como unidad básica de la sociedad, bien como actor principal de los acontecimientos. No puede negarse, sin embargo, que el municipio tiene sus orígenes en tiempos remotos y que ha perdurado a lo largo de la evolución de la civilización jugando en ocasiones papeles trascendentales.

El origen o la existencia del municipio ha pretendido ser explicada por dos principales tendencias: la teoría sociológica o jus-naturalista y la escuela o teoría legalista. La primera de ellas caracteriza al municipio como una institución de derecho natural resultado necesario de la propia vida familiar en localidad determinada. El Estado -dentro de esta teoría- no hace sino reconocer la existencia del municipio.

La otra corriente de pensamiento -la legalista- considera al municipio como producto íntegro de la ley, a quien debe su existencia, sus atribuciones, etc. Esta teoría desconoce todo elemento no jurídico.

La naturaleza del municipio debe compartir, sin embargo, de las ideas de las dos escuelas: el municipio es un ente caracterizado por el elemento poblacional (en donde se desarrollan estrechos lazos de vecindad) que necesita para su existencia jurídica del reconocimiento expreso del Estado.

Moisés Ochoa Campos singularmente describe el origen de la institución municipal. Así, considera la existencia de un régimen premunicipal, del municipio primitivo de carácter agrario, del municipio natural y del municipio político en donde ya reconoce la existencia de los elementos sociológicos y jurídicos: "municipio político es la comunidad domiciliaria que ha institucionalizado su régimen local, primero autárquicamente y después en su calidad de miembro del Estado". (40)

(40) La Reforma Municipal, p. 501.

Pero no debe escapar una característica esencial del municipio, sin la cual éste no existe como tal: la subordinación que debe prevalecer con respecto al Estado. De no existir vinculación alguna de subordinación, no nos encontraríamos frente a un municipio (aunque reuniera todas las demás características) sino ante un verdadero Estado. (41) Así, la polis griega no participa de la denominación de municipio, que algunos tratadistas le quisieran imponer.

El municipio es una persona moral de derecho público que por lo tanto comparte los elementos de instituciones jurídicas similares: una población, un territorio, una ordenación jurídica y un conjunto de órganos de gobierno. Tiene además como elementos característicos una estrecha vecindad (42) con libertad de elección (43) y como dijimos, una relación de dependencia con un ente público diverso.

El elemento poblacional es el más característico, ya que se refiere a una comunidad con lazos estrechos. El territorio del municipio es usualmente pequeño en extensión. El gobierno varía en su forma pero generalmente se caracteriza por su cercanía con las personas a las que representa.

En México, el municipio es la base de la organización política y administrativa del país, con personalidad jurídica reconocida por la constitución conformando un ente jurídico, político y social.

1.8.2 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA TERRITORIAL.

Desde la óptica del derecho administrativo el municipio es definido como una forma de descentralización de los servicios públicos por parte del Estado atendiendo al territorio o región. Don Andrés Serra Rojas expresa su punto de vista de la siguiente manera: "La descentralización administrativa regional llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Art. 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales -que expiden las legislaturas de los Estados- y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial". (44)

(41) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, p. 961.

(42) J. Jesús Castorena, El Problema Municipal Mexicano, p. 40.

(43) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, p. 961.

(44) Derecho Administrativo, Tomo I, p. 609.

Por su parte Gabino Fraga dice: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (45) Y aludiendo al municipio específicamente: "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". (46)

La doctrina del derecho administrativo que identifica al municipio con solo una de sus facetas, y por lo tanto lo define de manera limitativa; reconoce, sin embargo, que existe la descentralización política por región y que en el caso de México coincide en el municipio, con la administrativa. Es ésta la parte central de la objeción que puede hacerse a esta visión parcial del municipio. El municipio no es sólo un conjunto de órganos con funciones administrativas ejercidas sobre una determinada circunscripción geográfica: es un ente público con atribuciones políticas. La prestación de servicios públicos no es la única actividad del municipio y en ciertos momentos ni siquiera la más importante.

Lo que es más, las autoridades municipales son electas popularmente, no designadas por el poder central, lo que hace que no exista subordinación jerárquica de ninguna especie. La propia Constitución General le reconoce carácter político, no solo administrativo. Que en nuestro orden jurídico, la descentralización territorial administrativa y política coincidan en la institución municipal no es otra cosa que decir que el municipio no es un organismo administrativo descentralizado por región, exclusivamente.

1.8.3 EL AYUNTAMIENTO

El órgano que ejerce el poder público municipal es llamado cabildo, consejo o ayuntamiento. Es un cuerpo con poder de deliberación y decisión que se traduce en la expedición de bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones de carácter general. Se integra en forma de junta o asamblea, presidida por un funcionario ejecutivo denominado presidente municipal. Los demás miembros son

(45) Derecho Administrativo. Tomo I, p. 205.

(46) Idem. p. 206.

Los regidores -también llamados municipales, concejales o ediles- que se ocupan de las distintas ramas de gobierno. Y los síndicos que ostentan la representación jurídica del municipio, defienden los intereses locales, realizan tareas hacendarias y usualmente fungen como agentes del ministerio público, ahí donde no existe tal funcionario.

Todos los integrantes del ayuntamiento deben ser electos popularmente por elección directa y no pueden ser reelectos para el período inmediato al de su gestión. Por reforma de 3 de febrero de 1983 funciona en todos los ayuntamientos del país el principio de representación proporcional.

Incumbe a las legislaturas estatales -como ya se ha visto- el legislar en todo lo que respecta a las atribuciones de los ayuntamientos. Existen dos criterios generalmente aceptados para la delimitación de la órbita de competencia de los ayuntamientos. El primero consiste en enumerar en detalle las facultades de los ayuntamientos y el segundo consiste en facultarlos a desempeñar todo aquello que teniendo carácter local no esté reservado a la Federación o al estado. En México prevalece el primer sistema con varias excepciones.

Como toda autoridad pública, el ayuntamiento puede actuar sólo dentro de los límites trazados por la ley. El artículo 115 constitucional señala los servicios públicos que el ayuntamiento debe prestar: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y "los demás que las legislaturas locales determinen" (fracción III).

El ayuntamiento está facultado para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas" (fracción V).

En términos generales al ayuntamiento le corresponde la administración de las cuestiones municipales y la procuración del bienestar general de la localidad.

II PARTE

LEGISLACION E HISTORIA MUNICIPAL

CONSIDERACIONES PREVIAS.

El municipio subsiste en dos planos: el de la realidad y el jurídico. Sin este último elemento no se puede hablar de la existencia de una municipalidad (como ya se vió en el capítulo precedente). De acuerdo con este punto, se infiere que de la ley -fundamental u ordinaria- nace el municipio como lo hemos definido. Es pues necesario en el estudio de esta institución o de alguno de sus aspectos, el que se revise detalladamente el texto legal que le da vida y forma. La organización del municipio, sus atribuciones, la composición de su gobierno, las facultades de éste en lo genérico y de sus miembros en lo particular, en fin al municipio se le conoce en gran medida por lo estipulado en los ordenamientos jurídicos.

También es verdad el que las instituciones públicas evolucionan, se adaptan, desaparecen, vuelven a aparecer; con el transcurso de la historia. El organismo estatal no es el mismo hoy en día que en la antigüedad en Roma o en Grecia, o que en la Edad Media. Como tampoco lo será en relación al Estado futuro. Pues bien, el municipio -también un ente público- ha sufrido mutaciones a través de la historia. Y no sólo eso, también las instituciones de derecho público varían en su forma y alcance, de país a país. No debiendo olvidar o negar que el comercio jurídico es causa de características similares entre organismos de un Estado y otro.

Las reflexiones anteriores nos conducen a reconocer la necesidad de desarrollar dentro del estudio del municipio, su evolución histórica poniendo especial atención en los ordenamientos jurídicos que regularon al municipio a través de la historia y en distintos países. El origen y la evolución del municipio mexicano contemporáneo necesitan ser conocidos para el cabal entendimiento de esta institución.

Los capítulos que forman la parte segunda del trabajo abarcan los momentos más importantes del desarrollo histórico de nuestro municipio. La Roma antigua, primera manifestación -en el mundo occidental- de la institución municipal abre el camino.

España y el imperio azteca son dos raíces conformadoras del México actual. Como tales son fuente de las instituciones políticas de hoy. El calpulli azteca y el municipio español ameritan un espacio y serias reflexiones en este estudio.

Estudiosos del municipio concuerdan en afirmar que el origen del municipio

mexicano se encuentra en las bases sentadas durante la Colonia desde que Hernán Cortés fundó el primer ayuntamiento criollo. A partir de ese momento el municipio español es trasplantado a la Nueva España donde se funde con las condiciones existentes aquí.

Durante la Nueva España la vida municipal es reducida; quizás con excepción de los pueblos indígenas donde subsisten algunas manifestaciones comunitarias. Durante este período histórico es sólo en 1808 cuando el ayuntamiento de la ciudad de México demuestra su fuerza política al actuar conforme a los intereses del "partido" criollo.

La Constitución de Cádiz de 1812 -que si bien tuvo una vigencia muy breve en la Nueva España sirvió como modelo constitucional por muchos años- creó la institución de los jefes políticos con el fin de asegurar el buen gobierno en la Nueva España y la consolidación del poder central en España.

En el México independiente caracterizado por la pugna entre liberales y conservadores, el municipio jugó un papel especial. Los liberales-federalistas lo ignoraron en sus constituciones. Los conservadores-centralistas lo regularon en sus ordenamientos pero limitando su libertad. Para ambos "partidos", sin embargo, el ayuntamiento sirvió como espacio político en los días en que se encontraban en la oposición.

Para el año de 1856 cuando los liberales se hacen cargo del gobierno nacional la situación de los municipios sufre un duro revés. La legislación liberal desamortizó los bienes de los ayuntamientos llamados de propios. Las comunidades indígenas fueron también afectadas pues el propósito de la ideología liberal era crear una clase de propietarios particulares. Este proceso continuó y en la Constitución de 1857 se suprimieron las alcabalas -también dentro del espíritu decimonónico de "dejar hacer" en el campo de la economía- principal sustento de las finanzas municipales.

El porfiriato significó para el municipio una todavía más severa restricción de su autonomía: se amplió la autoridad de los jefes políticos, prefectos y subprefectos; al igual que de los poderes central y estatal a costa del municipal. La modernización capitalista del país estuvo acompañada de la represión y la dominación más amplias.

El movimiento armado que se inició en 1910 convierte al Municipio Libre en bandera revolucionaria y en el constituyente de 1916-17 lo sujeta a un amplio debate. Finalmente al mostrar sus deficiencias en el campo de la realidad

económica el municipio se vuelve objeto de una reforma radical, que por su importancia merece un capítulo aparte.

Dentro de LEGISLACION E HISTORIA MUNICIPAL, parte segunda de este trabajo, el municipio es el actor principal. La cronología de los hechos históricos sólo coadyuva a situar determinado documento o forma municipal en su época correspondiente. La historia del municipio es paralela a la del Estado mexicano y participa de sus ordenamientos legales.

CAPITULO SEGUNDO
DE LA ANTIGUEDAD A LA NUEVA ESPAÑA

CAPITULO SEGUNDO DE LA ANTIGUEDAD A LA NUEVA ESPAÑA

SUMARIO: 2.1 El Municipio en la Roma Antigua. 2.2 El Calpulli. 2.3 El Municipio Español. 2.4 El Municipio en la Nueva España. 2.4.1 Primeros Ayuntamientos. 2.4.2 Funciones y Funcionarios Municipales. 2.4.3 Cabildos Indígenas. 2.4.4 El Sistema de Intendencias. 2.5 En los Albores de la Independencia. 2.5.1 El Ayuntamiento de la Ciudad de México. 2.5.2 La Constitución de Cádiz. 2.5.3 La Constitución de Apatzingán.

2.1 EL MUNICIPIO EN LA ROMA ANTIGUA.

La manifestación más remota del municipio se encuentra en la época de expansión de Roma. Algunos autores encuentran, sin embargo, rasgos municipales en las ciudades griegas. La polis de la Grecia clásica constituía un verdadero Estado autárquico, libre y soberano; por lo que no se trataba de un municipio -que para su existencia jurídico-política como tal requiere de una vinculación con un ente superior. Faltando este elemento en las ciudades helénicas, no se les puede calificar como municipios sino como ciudades-Estado.

Es pues, en Roma donde se distingue por vez primera al municipio en el Mundo Occidental. Durante los años de la República, Roma logra una formidable expansión: se impone a los etruscos (396 A. de C.) con lo cual adquiere la hegemonía sobre el territorio peninsular; derrota a Cartago en una guerra que se prolonga intermitentemente de 264 a 202 A. de C.; vence a Macedonia, controlando de este modo el mar Adriático y parte de Asia Menor; y finalmente en esta etapa histórica, conquista Egipto poco después.

Paralelamente a la expansión romana, los habitantes de las ciudades conquistadas recibieron la calidad de ciudadanos, obligándose al pago de un tributo llamado municipia (de múnus, carga), pero conservando determinada autonomía interior: tenían derecho de elegir a sus magistrados y de administrar los asuntos locales. A la ciudad que formaba un municipium se le concedía la facultad de adquirir derechos y obligaciones: era un sujeto de derecho privado. Así había

dos categorías de individuos; los habitantes de las ciudades municipales y los de las ciudades que no eran reconocidas como tales. A los primeros se les llamaba municipes y a los segundos incólae que significa moradores.

El Imperio romano se estructura de este modo, a base de provincias, bases militares y reinos conquistados en donde los habitantes eran ciudadanos romanos. El Imperio que se extendió hasta los cuatro puntos cardinales del mundo conocido y que comprendía una enorme variedad de razas y religiones tuvo su fuerza en su flexibilidad de dominación jurídica y política. El municipio -que autorizaba una cierta autonomía local contrapuesta a una sujeción real a Roma- fue uno de los pilares del imperiū romano.

En el orden jurídico de Roma destaca también la vigencia del municipio. "El Corpus iuris nos dice poco del problema de la vigencia del derecho en el espacio, aunque sabemos por las investigaciones de Mitteis que el derecho romano imperial coexistió siempre con diversos derechos locales. D.1.3.32 nos da la impresión de que las contradicciones entre éstos quedaron resueltas con la aplicación de aquél, pero de todos modos es sorprendente que en todo el Corpus iuris no encontremos más que un indicio tan vago y fragmentario en una cuestión tan importante". (47)

Varias disposiciones imperiales se ocuparon de la materia municipal. En el año 45 A. de C. se expidió la lex iulia municipalis, estando en el gobierno Julio César, por medio de la cual se dispuso la organización administrativa y política de las ciudades reconocidas como municipios. En el Código papyriano se coleccionaron diversas disposiciones municipales, y en la ley Julia de civitate y en el jus honorarium también se encuentran normadas cuestiones concernientes al municipio.

Varios funcionarios tienen desde esta época el carácter local de los miembros del ayuntamiento moderno. Los ediles curules -que nacieron de la desmembración del consulado, como otros magistrados- fueron nombrados desde 366 A. de C. Bajo su responsabilidad se encontraba la reparación de caminos públicos y puentes, la conservación de templos y anfiteatros, la regulación de los espectáculos públicos, y la del orden en calles y mercados. Se dice que los edictos de estos funcionarios eran verdaderas ordenanzas municipales. (48) Con Constantino nace un nuevo magistrado, el defensor civitatis que se ocupa de la defensa

(47) Guillermo F. Margadant, Derecho Romano, México, 1982, p. 111.

(48) Moisés Ochoa Campos, El Municipio, su Evolución Institucional, México, 1981, p. 59.

de los intereses locales y de los ciudadanos del municipio. Años atrás, durante el reinado de Octavio Augusto, ya se había delimitado la competencia local de los magistrados municipales, antecedente evidente del cuerpo contemporáneo de funcionarios locales.

2.2 EL CALPULLI.

En la búsqueda de las raíces autóctonas del municipio mexicano, parece descabellado el retroceder hasta la época precolonial. Sin embargo no debe intimidar la falta de una línea ininterrumpida de legislación para aceptar la influencia real que tuvo en variados ámbitos de la vida social y jurídica la cultura prehispánica sobre el México moderno.

"Si se considera al Derecho simplemente como un conjunto de reglas, como un cuerpo de Códigos, indudablemente que no existe continuidad ideológica alguna entre los preceptos que normaban las relaciones jurídicas de los antiguos pobladores de México y nuestro derecho contemporáneo. Como cuerpo de leyes, la historia del derecho patrio empieza con la primera cédula real dictada para el Gobierno de las Indias; pero si tenemos en cuenta que el derecho es un fenómeno social, una resultante de los complejos factores que actúan en el desenvolvimiento de los grupos humanos constituidos, entonces sí es indispensable ocuparse del Derecho observado entre los indígenas antes de la Conquista, porque si nuestras leyes de ahora nada tienen de común con las antiguas leyes genuinamente mexicanas, en cambio la población actual de la República en sus grupos aborígenes, si tiene muchos puntos de contacto culturales con los primitivos pobladores". (49)

El majestuoso imperio que tenía por centro la ciudad de Tenochtitlán fue fundado por tribus procedentes del norte. Estas tribus que sufrieron un largo peregrinar estaban formadas por grupos emparentados y liderados por el más anciano de los hombres. Esta organización fue reproducida al asentarse permanentemente en el Valle de Anáhuac; cada grupo de un mismo linaje se estableció sobre un determinado territorio, construyendo un hogar y ocupando tierras para el cultivo. A cada uno de estos "barrios" se les denominó chinancalli ó calpulli y a las tierras calpullali. (50)

(49) Lucio Mendieta y Núñez, El Derecho Precolonial, México, 1937, p. 12.

(50) Idem, p. 44.

Con el transcurso del tiempo se formó la Triple Alianza con los reinos azteca, acolhua y tecpaneca, y que tenían por ciudades-capital a Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba, respectivamente. El dominio de este imperio se extendió rápidamente. Los pueblos dominados estaban obligados al pago del tributo y a proporcionar guerreros y armas para las acciones bélicas. Sin embargo, los señores naturales conservaban su autoridad, el pueblo sus usos y costumbres, y en general el reino, una amplia libertad, restringida solamente en cuanto a la existencia de una vinculación militar y administrativa con la Triple Alianza. (51)

En la época precolonial existen dos instituciones que parecen encuadrar dentro de la materia municipal: el calpulli y la sujeción de los pueblos dominados por los reinos de la Triple Alianza. Esta última, inclusive recuerda la relación que existía entre Roma y los municipium. Sin embargo, en ésta se les concedía la ciudadanía a los provincianos, viniendo a formar parte "íntegra" del imperio. En el México azteca, la vinculación era muy frágil y no puede hablarse de un Estado del cual los pueblos conquistados eran los municipios. Más bien se trataba de Estados propios, a los cuales los integrantes de la Triple Alianza les respetaban sus costumbres, su religión y su lengua o dialecto. Nunca hubo el deseo político del pueblo azteca por formar una unidad nacional.

La relación entre el calpulli y los poderes centrales de la Triple Alianza es cuestión aparte en donde sí se distingue el perfil de la institución municipal. El calpulli representó la base de la organización política, social y económica del Imperio Azteca. Fueron entes en donde se explotaba la tierra de manera comunal, donde existió -en un primer momento- la relación sanguínea entre sus habitantes y después donde preponderó el concepto de vecindad. Contaba con un gobierno propio donde el máximo órgano lo era el consejo y contaba con funcionarios locales: el teachcauh quien se encargaba de la administración interior, el tecutli quien fungía como jefe militar del calpulli, los tequitlatos que se encargaban del trabajo comunal y los calpizques que recaudaban los tributos. (52) Se le respetaba su autonomía en lo concerniente a la vida local y por lo tanto, el calpulli funcionaba como un verdadero municipio precolonial.

2.3 EL MUNICIPIO ESPAÑOL.

Debido a la independencia con que se desarrollaron las ciudades y villas en España antes de la conquista romana, lograron obtener de Roma privilegios

(51) Idem, pp. 13 y 18.

(52) Moisés Ochoa Campos, El Municipio, su Evolución Institucional, p. 18.

que garantizaron cierta autonomía. La caída de la ciudad de Numancia en la península, significó la implantación definitiva del sistema municipal romano aunque en España los poblados gozaron de fueros especiales. Así las villas españolas contaban con curias o pequeños senados.

La invasión visigótica a España marca una etapa de transición entre las formas romanas del municipio y las formas propiamente españolas. Los visigodos respetaron el municipio romano en España introduciendo sin embargo, dos nuevas instituciones. El placitum o reunión judicial de los hombres libres y el conventus publicus vicinorum o reunión de los hombres libres para tratar cuestiones de índole administrativa. (53)

La dominación árabe que se prolongó en España por ocho siglos tuvo repercusiones propias sobre el municipio. España fue dividida en emiratos y al frente de las ciudades y los pueblos fueron designados representantes del califa llamados Caídes o Alcaldís (de donde deriva el título de alcalde). (54) La relativa autonomía de los municipios se conservó en esta época y se fortaleció a medida que tomaron, como tales, un papel preponderante en el proceso de reconquista del territorio español. A medida que se iba recuperando y liberando territorio del poder de los árabes, se fundaban villas y ciudades otorgándoles el fuero municipal (ley que normaba a la población) en el cual se concedían privilegios a los habitantes de la localidad. Estos municipios servían como baluartes de la Reconquista. (55)

En lo interno, la vida municipal del período de la Reconquista desarrolló nuevas instituciones democráticas. El concejo municipal, producto del antiguo conventus publicus vicinorum, elegía a las autoridades locales en vez de que fueran nombradas por el rey. De este modo el sufragio popular y la autonomía política y administrativa de los municipios españoles en esta época tuvieron vigencia. Hubo dos tipos de concejos, el cabildo abierto y el cabildo cerrado. Al primero competían los asuntos generales y la designación de los cargos; al segundo -compuesto por los funcionarios locales- se le llamaría después ayuntamiento. Los concejos disponían de la facultad de regular todo lo relativo a gremios, ferias, comercio y tributos locales, beneficencia; y contaban con el mando de las fuerzas armadas locales que combatían a los árabes y a los propios nobles españoles al lado de los reyes, pero conservando su independencia.

(53) Idem, p. 81.

(54) Idem, p. 91.

(55) Idem.

Para garantizar sus derechos e intereses frente a los nobles y propios reyes, los municipios españoles obtuvieron de estos últimos en variadas ocasiones, los fueros o cartas-pueblo, legislaciones consistentes en proteger la existencia de los municipios. Los derechos esenciales que contenían los fueros eran: igualdad ante la ley, inviolabilidad del domicilio, el sometimiento del vecino a jueces por él electos, participación vecinal en el gobierno local y responsabilidad de los funcionarios. (56)

Durante la dominación árabe encontramos que en el municipio el alcalde o justicia ejercía la jurisdicción civil y criminal; los jurados o fieles eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas sobre alimentos, pesas, y medidas; además de que existían alguaciles, alanines, alarifes, almotacenes y merinos. (57)

Los municipios españoles participaron en las cortes y formaron hermandades en defensa de sus fueros. La lucha frente a la nobleza fue sustituida -cuando el rey dejó de necesitarlos- por una frente al rey y en defensa de su autonomía (siglos XIII y XIV). A medida que el poder central se fue fortaleciendo se intentó hacer de los municipios órganos meramente administrativos. En 1396 Enrique III nombró corregidores con funciones administrativas y judiciales y de representación de la autoridad real en los municipios. En el siglo XV fueron nombrados regidores a perpetuidad como un paso más hacia el fortalecimiento del poder real en España. Los Reyes Católicos continuaron el proceso y Carlos I "redujo a los municipios a servidumbre, a pesar de que había jurado ante las Cortes respetar los fueros y libertades públicas". (58)

A instancias del gobierno local de Toledo (1519) se reunieron en la ciudad de Avila representantes de quince ciudades en julio de 1520 con el fin de unirse frente a los excesos del emperador Carlos I. El 31 de octubre de 1520 se declaró la Guerra de las Comunidades que tenía por enemigo el absolutismo. El 21 de abril de 1521 los comuneros se enfrentaron y fueron derrotados por el ejército imperial, marcando el fin de una época de autonomía en donde los municipios se habían atrevido a dirigirse a un rey al consagrarlo de la siguiente manera: "Nosotros, que somos tanto como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestros fueros y libertades; y si no, no". (59)

(56) Idem.

(57) Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, pp.81-2.

(58) Moisés Ochoa Campos, El Municipio, su Evolución Institucional, p. 129.

(59) Citado en Idem, p. 92.

A partir de la derrota en los campos de Villalar -lugar donde se escenificó la batalla entre comuneros y soldados imperiales- el municipio en España tardó años en recuperar su autonomía perdida. Seguirían muchos años de férreo poder central que se reproduciría en las colonias del reino español.

2.4 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

2.4.1 PRIMEROS AYUNTAMIENTOS.

Al pisar tierras mexicanas, la expedición de Hernán Cortés tuvo que hallar solución al problema de legitimizarse frente a la Corona española, independientemente del gobierno de Diego Velázquez. Cortés encontró la forma fundando una ciudad que con autoridades municipales propias estuviese facultada para otorgar le nuevo nombramiento, libre de toda participación del gobernador de Cuba. Para la constitución formal de ayuntamiento, "se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores". (60)

Así se erigió el primer ayuntamiento en lo que sería la Nueva España, el 22 de abril de 1519 en la Villa Rica de la Veracruz, integrado por dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real y un escribano. El nuevo ayuntamiento le confirió los cargos de capitán del ejército y justicia mayor a Hernán Cortés, quién desde ese momento y de acuerdo a la legislación española tuvo la representación legal del rey, sin autoridad intermedia alguna. El proceso de conquista ahí iniciado contó con la legitimidad necesaria y la garantía de institucionalidad.

Al caer Tenochtitlán ciudad capital del Imperio Azteca, Cortés tuvo que trasladarse y residir provisionalmente en Coyoacán, donde fundó el primer ayuntamiento metropolitano. De regreso a la antigua Tenochtitlán se fundó, el 8 de noviembre de 1524, el primer ayuntamiento de la ciudad de México.

Los primeros ayuntamientos se ocuparon en un primer momento de trazar las ciudades, levantar los planos de las mismas y repartir solares entre los conquistadores. Para tal fin las ordenanzas municipales de ese entonces fijan un mínimo de años de vecindad como condición para tener derecho a recibir solares. Otra importante función realizada por los ayuntamientos fue la de hacerse cargo de la defensa de las ciudades.

(60) Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, p. 96.

Los conquistadores, alejados por meses de incierto viaje marítimo de la Corona y sus funcionarios, lograron conservar en los primeros años de la Colonia una relativa autonomía en el manejo de los asuntos públicos. En el municipio proliferó la costumbre del cabildo abierto en el cual los españoles se reunían para deliberar sobre las cuestiones de interés general: creación de leyes, relaciones con la población indígena, problemas administrativos locales, etc. Floreció, por ende, en los primeros años de la Colonia, la autonomía de los municipios, que se fue perdiendo a medida que se consolidaba la Conquista y se acentuaba el poder central de la Metrópoli.

2.4.2 FUNCIONES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

Al consolidarse el dominio español -que abarcaría un período de tres siglos- sobre el territorio de las Américas, la Corona impuso un rígido sistema centralista. En lo económico, la Nueva España quedó estrechamente ligada a la Metrópoli concentrándose la actividad productiva en ciertas regiones del país. En lo político, la centralización se llevó a cabo de manera piramidal con el rey y el Concejo de Indias, como vértice en España; y el virrey, los gobernadores, los corregidores o alcaldes mayores y los ayuntamientos, en la Nueva España. Los cabildos así formaban el último escalón político del dominio hispano. Administrativamente el México colonial fue dividido en cinco circunscripciones llamadas reinos: el de Nueva España, el de Nueva Galicia, el de Nueva Vizcaya, el de Nuevo León, el de Nuevo México y la provincia de Yucatán. Los reinos tenían al frente a un gobernador y se dividían en provincias gobernadas por los corregidores, representantes del poder central.

El ayuntamiento novohispano tenía la facultad de dictar disposiciones de observancia general -ordenanzas- para regular diversos aspectos de la vida municipal. Dentro del ámbito de su competencia el cabildo actuaba en la realización y cuidado de obras públicas, en la fijación de precios de productos y servicios, en la recaudación de tributos locales, en la inspección de cárceles y hospitales, además de que ejercía la vigilancia en los mercados y en los mesones, tenía a su cargo la policía y el orden, cuidaba del disfrute común por parte de los vecinos de los pastos y montes, supervisaba el remate anual de los derechos de venta de carne y pan, ordenaba la construcción de portales y expendios en las plazas, tenía a su cargo el funcionamiento de las alhóndigas y en general

administraba el municipio.

La elección de los funcionarios de los ayuntamientos varió a lo largo del período colonial. En un principio los dirigentes de las expediciones de conquista eran designados por sus compañeros, o bien, ellos mismos se autodesignaban. En una segunda etapa los cargos municipales se vendían (mediados del siglo XVI). Un tercer método de integración de los cabildos fue la elección a perpetuidad de los regidores por parte de la Corona. "En lo general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía, además, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor, un síndico y otros cargos dependientes del propio cabildo, como los diputados de pobres, los diputados de propios, el obrero mayor, los diputados de fiestas, los diputados de policía, de alhóndiga y pósito, el contador, el mayordomo de propios y ventas, los fieles ejecutores y el veedor del matadero". (61)

Los alcaldes ordinarios ejercían la justicia civil y criminal, fijaban determinados precios y a falta del alcalde mayor, presidían el cabildo. El regidor era un verdadero representante del pueblo, teniendo atribuciones de policía de abastos, vigilancia de cárceles, supervisión de la construcción de las obras públicas y en general tenían a su cargo la administración local. El procurador auxiliaba y defendía a las ciudades ante las autoridades superiores. Supervisaba además, el reparto de las tierras y agua. Los alguaciles realizaban funciones de policía y de administración de las prisiones. Tenían a su cargo la persecución de los delitos. El fiel ejecutor debía comprobar los pesos y medidas en los comercios e intervenía en lo referente a la policía de abastos de la ciudad. Los diputados de pobres atendían a los necesitados en las cárceles. Los diputados de propios cuidaban de las finanzas del cabildo. El obrero mayor dirigía y vigilaba las obras públicas. Los diputados de alhóndiga y pósito cuidaban el regular abastecimiento de las subsistencias de la ciudad. El veedor del matadero inspeccionaba la matanza del ganado y la limpieza del rastro. Y el escribano llevaba un libro donde asentaba las actas y los acuerdos del cabildo, llevaba otro libro para disposiciones enviadas al cabildo, tenía fé pública y expedía copias de documentos debidamente legalizados.

Los municipios contaban con dos clases de bienes, los comunes y los propios. Los primeros eran para el disfrute de todos los vecinos. Los segundos junto con

(61) Moisés Ochoa Campos, El Municipio, su Evolución Institucional, p. 136.

Los arbitrios representaban las fuentes de ingreso del cabildo. Los bienes propios -como ingresos locales- provenían del arrendamiento o administración directa de tierras y edificios. Los arbitrios eran tributos cobrados a negocios mercantiles y oficios, principalmente.

Dos instituciones municipales que fueron de gran importancia fueron los pósitos y las alhóndigas. La función de aquéllos fue la de suministrar grano a precios bajos actuando como fondo de reserva. La función de las alhóndigas fue la de evitar el libre comercio de granos, acabando con el intermediarismo. Ambas instituciones dependían directamente del ayuntamiento y su creación "obedeció al hecho de que las epidemias, pestes y hambrunas, que azotaron a la Colonia durante el siglo XVI (1532-1538, 1543-1548, 1563-1564, 1573-1581), provocaron una importante escasez, reventa y encarecimiento de los productos agrícolas, base de la alimentación". (62)

2.4.3 CABILDOS INDIGENAS.

En una primera etapa de la Colonia subsistieron en forma paralela municipios indígenas y municipios españoles. El "status" de ambas instituciones fue, sin embargo, distinto, pues los municipios indígenas estuvieron sujetos a dos autoridades: las de la Nueva España y las de España que en su afán por proteger a los naturales de sus colonias ejercieron un paternalismo desmedido.

Se respetó parcialmente la organización local indígena con el fin de explotar al trabajador haciendo uso de sus propias instituciones. Las autoridades originales tlatoani permanecieron como caciques y responsables de la recaudación del tributo y de la organización de la fuerza de trabajo indígena; llegando a ser parte indispensable del proceso de conquista y dominación.

Las comunidades indígenas contaron con las "Cajas de Censos y Bienes de Comunidad" que pretendían funcionar como fondo de previsión social pero que no lograron ser encauzadas a actividades de beneficio colectivo. La dependencia en todos los ámbitos caracterizó la vida municipal indígena.

Progresivamente fueron desapareciendo los cabildos indígenas a medida que aumentaba la asimilación y que la hegemonía española se consolidaba desplazando a los indígenas de las posiciones de autoridad. Pero mientras subsistieron los

(62) El Desafío Municipal; México, 1932; p. 170.

municipios indígenas contaron con alcaldes y regidores con facultades administrativas como el suministro del agua, la construcción de nuevos caminos, la reglamentación de los mercados y la recaudación tributaria.

Si bien a los españoles se les tenía restringida su posible intromisión en la vida de los municipios indígenas, prohibiéndoles inclusive su residencia en ellos por más de dos días, la verdad es que el criollo y el español restringieron toda expresión de libertad y democracia en el cabildo indígena.

2.4.4 EL SISTEMA DE INTENDENCIAS.

Al morir Carlos II "el Hechizado" sin dejar sucesión, el trono de España pasó a manos de la Casa de los Borbones. Carlos III, quien reinara de 1759 a 1788 y fuera fiel creyente de la doctrina del Despotismo Ilustrado, llevó a cabo una serie de reformas políticas y administrativas a imitación del régimen francés, y con el fin de establecer al Estado como el único poder frente a todas las instituciones con influencia en España. Buscando el bienestar del pueblo pero sin su participación en los asuntos públicos, las reformas pretendían mejorar la administración estatal especialmente en su ámbito financiero.

En la Nueva España los cambios ocurridos en la metrópoli tuvieron importantes consecuencias. En 1767 Don José de Gálvez arribó a territorio novohispánico con el carácter de Visitador General. Con tal investidura recorrió el país estudiando el funcionamiento de las finanzas locales.

En 1771 se promulgó una ordenanza que reunía todas las reformas diseñadas por De Gálvez y que afectaban decididamente la autonomía de los municipios al centralizarse las actividades fiscales en instancias superiores.

El 4 de diciembre de 1786 se expidió la "Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España", ordenamiento que dividió a la Nueva España para su gobierno y administración en intendencias, provincias y gobernaciones.

"Las intendencias, implantadas según el modelo español que en la metrópoli existía desde 1718, eran doce, a saber: las de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Antequerá de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fé de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y la de Sonora y Sinaloa. Las 'provincias' eran dos: la de Oriente que comprendía a Nuevo León, Nuevo Santander (Tamaulipas), Coahuila y Tejas, y la de Occidente que abarcaba los gobiernos de

Nueva Vizcaya y Nuevo México. Las gobèrnaciones, que dependían directamente del virrey, eran las de Tlaxcala, Vieja California y Nueva California". (63)

Al frente de las intendencias se nombraron funcionarios con amplias facultades en el ámbito local. Los intendentes tenían a su cargo el control de las finanzas municipales; la aprobación de las ordenanzas locales; la organización de actividades agrícolas, comerciales y mineras; la construcción de nuevos caminos; la conservación de calles; la construcción de los edificios municipales; y toda una serie de atribuciones otrora pertenecientes a los cabildos. Las anteriores autoridades municipales quedaron desplazadas de la dirección de los asuntos públicos ocupando su lugar nuevas instituciones como la Junta Superior de Real Hacienda que vigilaba la hacienda de los municipios.

En los poblados indígenas -bajo el sistema de intendencia- el intendente nombró a un subdelegado (que era español) para que vigilara y estimulara la actividad económica. Recaudaba, además, los productos, llevaba las ventas y supervisaba las finanzas locales.

Con el fin de volver más eficiente la administración de los negocios públicos y de aumentar la recaudación fiscal colonial, la Corona española impuso el sistema de intendencias que modificó la organización política, administrativa y territorial de la Nueva España. Pero paralelamente ahogó las pocas expresiones de vida democrática que en los niveles locales de gobierno subsistían. Lo que es aún más trascendente para el futuro desarrollo de los acontecimientos en la Nueva España, fue el que a los criollos se les relegó a ciertos puestos de autoridad que, aunque secundarios para la vida política de la Colonia, representaban ya una clara consecuencia de su creciente fuerza política.

2.5 EN LOS ALBORES DE LA INDEPENDENCIA.

2.5.1 EL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO.

El sistema político implantado por la Corona en la Nueva España se reflejaba, en los inicios del siglo XIX, en un control de los peninsulares de los puestos de mayor importancia. El virrey y los miembros de la Audiencia Real eran todos españoles mandados directamente por la Metrópoli para ejercer las funciones públicas en la Colonia, por un tiempo determinado. Los criollos se encontraban, por ende, imposibilitados de acceder y compartir de los beneficios del

(63) Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 65.

poder novohispánico. Fue así como los ayuntamientos se convirtieron en el reducto de los criollos y en su tribuna política. El ayuntamiento de la ciudad de México por considerársele como el vocal y representante de las demás ciudades de la Nueva España, ocupaba un lugar preponderante en la estructura política del "partido" criollo. La existencia de un poder municipal surgido de entre las ideas de la Revolución francesa fortalecía las pretensiones de los criollos. (64)

"El 8 de junio de 1808 llegó a México la noticia del motín de Aranjuez, de cuyas resultas abdicó Carlos IV en favor de su hijo el príncipe de Asturias, quien recibió el nombre de Fernando VII, y cayó el valido Godoy .

"Se esperaba la notificación oficial para la proclama del nuevo soberano, cuando el 14 de julio se tuvo conocimiento de las renunciaciones en Bayona de los reyes de España en favor de Napoleón y del nombramiento de Murat como lugarteniente, mandado reconocer como tal por el Consejo del reino". (65) La Audiencia se reunió al día siguiente con el virrey Iturrigaray, pero sólo publicó los documentos recibidos de España sin tomar resolución alguna. "Mientras tanto el Ayuntamiento de la ciudad de México, integrado por criollos y con la representación de todo el reino, hizo entrega a Iturrigaray de una exposición, que había elaborado el regidor Azcárate y apoyado el síndico Don Francisco Primo de Verdad... y que llevaba por título La Representación del Ayuntamiento de México". (66) Comenzó así una lucha entre los órganos públicos que representaban a los criollos y aquéllos que representaban a los españoles. Encontrándose el trono español sin ocupante legítimo, las diversas fuerzas novohispanas se enfrentaron en una pugna legalista por la hegemonía de los asuntos del territorio americano.

El 19 de julio de 1808, el ayuntamiento de la ciudad de México reclamó para sí la representación de la soberanía nacional en ausencia del legítimo rey de España. "Por su ausencia o impedimento reside la soberanía representada en todo el reino y las clases que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía". (67)

El virrey Iturrigaray, deseoso de conservar su propia posición, se alió con

(64) Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p. 206.

(65) Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México 1808-1982, México, 1982, p. 3.

(66) Idem.

(67) Extracto del Acta de Cabildo, citada por M. Ochoa Campos, Op. Cit., p. 213.

los criollos y ordenó que se reuniera una asamblea en la que estuvieran representadas las principales autoridades políticas y eclesiásticas para que se formara un gobierno provisional hasta que España regresara a una situación legítima. La Audiencia, sin embargo, se opuso a las pretensiones de los criollos, y el "partido" español se decidió actuar. Gabriel de Yermo, un hacendado español, aprehendió a los principales dirigentes del movimiento criollo. Iturrigaray fue enviado a España acusado de alta traición, Azcárate y Melchor de Talamantes fueron arrestados y Primo de Verdad fue ejecutado. Don Pedro Garibay fue entonces designado virrey de la Nueva España con lo cual "terminó el intento legalista de los criollos de la capital para hacer la independencia bajo el nombre de Fernando VII, con apoyo en citas legales y doctrinas deducidas de la tra dición española". (68)

2.5.2 LA CONSTITUCION DE CADIZ

Al invadir España los ejércitos napoleónicos, se formaron juntas en las ciudades no ocupadas con el fin de organizar la resistencia armada y política. El 24 de septiembre de 1810 se reunió en el teatro de la Isla del León en Cádiz, la Junta Central -que originalmente tenía su sede en Sevilla. Convocadas por la Junta, las Cortes Constituyentes se reunieron en el mismo puerto de Cádiz ex pidiendo el 18 de marzo de 1812, la primera constitución monárquica de España. El 19 del mismo mes la Constitución gaditana fue jurada en la Metrópoli y el 30 de septiembre de 1812 las autoridades novohispanas hicieron lo propio.

"A virtud de la Constitución de 1812, España deja de ser un Estado absolutista para convertirse en una monarquía constitucional; al rey se le despoja del carácter de soberano ungido por la voluntad divina, para considerarlo como mero depositario del poder estatal cuyo titular es el pueblo reduciendo su potestad gubernativa a las funciones administrativas y diferenciando claramente éstas de las legislativas y jurisdiccionales, que se confiaran a las Cortes y a los Tribunales, respectivamente .

"Esta transformación política repercutió evidentemente en la Colonia, pues la Nueva España derivó una entidad integrante del nuevo Estado monárquico constitucional, regido por los principios fundamentales ya enunciados". (69)

(68) Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., p. 4.

(69) Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 75.

La Constitución de Cádiz estuvo en vigor del 30 de septiembre de 1812 al 17 agosto de 1814, y posteriormente en 1820 Fernando VII hubo de restablecer la vigencia de esta constitución. Poco después de esto, el virrey Apodaca hizo lo mismo en la Nueva España.

Poco tiempo después del inicio de su primera vigencia la Constitución gaditana fue suspendida por el virrey Venegas siendo "restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamiento, de diputados para las cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias". (70)

Si bien tuvo una breve vigencia en la Nueva España, la Constitución de 1812 tuvo un importante efecto en la organización político-jurídica del futuro Estado. Asimismo sus preceptos relativos al municipio influyeron sobremanera en la estructura normativa local, pues fueron respetados por posteriores ordenamientos fundamentales.

Durante su efímera vigencia la Constitución reinstauró el sistema de elección de los ayuntamiento y la no reelección (inmediata) de los funcionarios municipales (y la renovación anual de los alcaldes). Además introdujo la proporcionalidad de funcionarios municipales al número de vecinos y la obligatoriedad de los cargos concejiles. Por otro lado estableció las jefaturas políticas y restringió la autonomía municipal en materia hacendaria. (71)

La Constitución de Cádiz dedica su Título VI a la organización "del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos" e intitula el primer capítulo: "De los ayuntamientos". A continuación los artículos de mayor interés de este capítulo: (72)

"Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos".

"Art. 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en las que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente".

(70) Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., p. 59. (subrayado de EZG).

(71) Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, p. 226.

(72) Transcritos de Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., pp. 95-98 (subrayados de EZG).

"Art. 311. Las Leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario".

"Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y de más que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación".

"Art. 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años".

"Art. 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita".

"Art. 319. Todos los empleos municipales referidos serán cargo concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal".

En lo que respecta a las funciones municipales el artículo 321 dispone que: "Estará a cargo de los ayuntamientos:

"Primero: La policía de salubridad y comodidad.

"Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

"Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

"Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

"Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

"Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

"Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

"Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

"Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso".

"Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido".

Dentro del siguiente capítulo (el II) del mismo Título VI se encuentran algunos preceptos relevantes:

"Art. 324. El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas".

"Art. 325. En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior".

"Art. 335. Tocarà a estas diputaciones:

"Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

"Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas,.. cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos".

"Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310".

"Art. 337. Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquéllos en manos del jefe político, donde lo hubiere, o en su defecto, del alcalde que fuere primero nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución política de la Monarquía española, observar las leyes, ser fieles al Rey, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo".

2.5.3 LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.

Iniciado el movimiento insurgente la madrugada del día 16 de septiembre de 1810 por el párroco Miguel Hidalgo y Costilla, la lucha por la independencia de México conocería de momentos de franca adversidad, triunfando finalmente once años después. En uno de aquellos momentos en que la suerte no corría del lado de los insurgentes Ignacio López Rayón se hizo cargo del mando tras la muerte de Hidalgo. Fue él quien primero se ocuparía de sentar bases jurídicas del movimiento de independencia. En 1811 quedaba instalada la Suprema Junta Nacional Americana y Rayón formulaba los Elementos Constitucionales que pretendían servir como inspiración para una constitución futura y más completa.

La materia municipal ocupó -como era de esperarse debido a las cuestiones que en ese momento más urgían- un lugar secundario en el documento del ex-secretario del cura Hidalgo. Sin embargo, los ayuntamientos son reconocidos como representantes populares y se les confieren ciertas atribuciones: (73)

"20° Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema

(73) Artículos transcritos de Felipe Tena Ramírez, Op.Cit.p.26(subrayado de EZG).

Junta que se concederá con acuerdo del Ayuntamiento respectivo y disensión del Protector Nacional..."

"23° Los representantes serán nombrados cada tres años por los Ayuntamientos respectivos, y éstos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no sólo de las Capitales, sino de los pueblos de Distrito".

La necesidad de una ley fundamental que complementara a la lucha armada fue de este modo destacada por Ignacio López Rayón influyendo con sus ideas al continuador de la gesta independentista: José María Morelos y Pavón. El discípulo del cura Hidalgo asumió la dirección de la lucha a medida que obtenía importantes triunfos militares. A instancias de Morelos se reunió en Chilpancingo una asamblea integrada por Rayón, Liceaga y Berdusco, nombrados por Morelos con el carácter de diputados propietarios; por Bustamante, Cos y Quintana Roo como suplentes; y por dos diputados electos popularmente: José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan. (74)

El 14 de septiembre de 1813 en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo -como se le conoce a esta asamblea- fueron presentados los 23 puntos preparados para la constitución, elaborados por José María Morelos y conocidos como los Sentimientos de la Nación. El 6 de noviembre del mismo año el Congreso expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional rompiendo formalmente todo lazo de subordinación con la España de Fernando VII.

Perseguido por las tropas del virrey, el Congreso se vio en la necesidad de trasladar su residencia continuamente. Durante el trayecto se formuló la constitución que el 22 de octubre de 1814 fue sancionada en el pueblo de Apatzingan con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Sus creadores fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berdusco y Argáñdar. (75)

La Constitución de Apatzingan no llegó a tener vigencia práctica, sin embargo permanece como un documento constitucional invaluable de nuestra historia. "Don Hilario Medina, constituyente en el Congreso de 1916-17, al referirse a la mencionada Constitución, afirma que en ella no se debe buscar el cuadro completo de una organización política perfecta, porque no era éste su objeto primario: era ante todo un instrumento de lucha, la oposición armada, la antítesis política; contra la monarquía, la república; contra el despotismo, la libertad; contra

(74) Idem, p. 28.

(75) Idem.

la sujeción, la independencia; contra la conquista, la reivindicación; contra el derecho divino, la soberanía; contra la sucesión de la corona por nacimiento, la elección democrática. En una palabra, la condenación más enérgica de la conquista y del régimen virreinal, un nuevo tipo de organización provisional destinada a preparar las instituciones definitivas. Muchos de los artículos no son mandamientos, sino postulados de derecho natural y político que tienden a combatir los principios básicos del régimen virreinal. No importa que haya tenido poca o ninguna aplicación, si debemos juzgarla como es, es decir, como el documento más completo de la polémica entablada sobre la independencia, en un terreno meramente político, o instrumento de lucha. Es, pues, inútil hacer un análisis de ella; pero basta decir que es una constitución republicana democrática, central, representativa y congresional que estaba destinada a desaparecer tan pronto como terminara la lucha, para dar lugar a la reunión de un congreso cónstituyente que dictara la Constitución definitiva". (76)

La Constitución de Apatzingan es, sin duda, un documento constitucional más completo que su inmediato antecedente. Se ocupa de diversas materias dándole mayor importancia a la organización de un gobierno con facultades claramente enunciadas. Pretende tener vigencia en todo el territorio mexicano al que reconoce dividido territorialmente en las provincias de México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León (artículo 42).

A su vez y para efectos electorales la Constitución dividía a las provincias en partidos, y éstos en parroquias. La existencia de ayuntamientos es, sin embargo, reconocida:

"Art. 208. En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas; los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos". (77)

Por otro lado la propia Constitución entrega algunas facultades eminentemente locales al Supremo Congreso, como son las de policía (artículo 118); y al Supremo Gobierno, como son las referentes a la regulación en los pueblos de asuntos eclesiásticos (artículo 163) y también de policía (artículo 165). Pero en

(76) Fragmento de un artículo publicado en "El Universal" del 27 de octubre de 1948 de Hilario Medina, citado por Ignacio Burgoa, Op. Cit., p. 78.

(77) Artículos transcritos de Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., pp.45-53 (subrayado de EZG)

general la Carta Constitucional de Apatzingan dispuso que las leyes existentes permanecieran en vigor "mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas", siempre y cuando no hubieran sido derogadas por la propia Constitución (artículo 211). En los asuntos municipales rigió este precepto.

CAPITULO TERCERO
MEXICO INDEPENDIENTE

CAPITULO TERCERO MEXICO INDEPENDIENTE

SUMARIO: 3.1 El Primer Imperio. 3.2 Constitución Federal de 1824. 3.3 Siete Leyes Constitucionales. 3.4 Proyectos Constitucionales 1839-1842. 3.5 Bases Orgánicas de la República Mexicana. 3.6 Federalismo y Centralismo. 3.7 La República y el Imperio. 3.8 El Porfiriato. 3.9 Los Planes Revolucionarios. 3.10 El Congreso Constituyente.

3.1 EL PRIMER IMPERIO

Para el año de 1820 sólo las fuerzas leales a Guerrero y a Asencio mantenían -en el sur- la lucha insurgente. Acontecimientos externos a kilómetros de distancia de la Nueva España, serían los responsables de desatar los sucesos que desembocarían en la Independencia de México.

Este año vió en España el restablecimiento del orden constitucional. En la Nueva España, el "partido" español y el alto clero que temían la pérdida de sus privilegios con la vigencia de la Constitución liberal de Cádiz, optaron por adelantarse a los acontecimientos. Con el consentimiento del Virrey Apodaca los peninsulares comenzaron a actuar. En la iglesia de La Profesa los conspiradores celebraron sus primeras reuniones.

"El plan se fundaba en que, por no haber jurado el Rey libremente la Constitución, su orden de restablecerla en México no debía ser cumplida y Apodaca debía gobernar en nombre de Fernando, bajo las Leyes de Indias e independiente de las Cortes. Era el mismo plan de los criollos del 808, con la sola variante, en cuanto a los motivos, del cautiverio del Rey en un caso y de su voluntad coartada en el otro; pero en el orden práctico las diferencias eran mayores, ya que en la primera hipótesis el gobierno quedaría en Iturrigaray apoyado por los criollos y en la segunda en Apodaca de acuerdo con los españoles". (78)

Agustín de Iturbide -miembro de las reuniones de La Profesa- fue designado jefe de las fuerzas destinadas al teatro de guerra sureño y marchó a enfrentarse

(78) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit., p. 107.

con Guerrero. Sin embargo Iturbide redactó un plan de independencia que logra-
ba reflejar los intereses de las diversas facciones en pugna. Los insurgentes,
los realistas, el ejército, el clero, el virrey, las Cortes, el rey, fueron in-
ducidos por Iturbide a ver plasmados en el plan sus propios intereses. El Plan
de Iguala fue de este modo jurado por los distintos "partidos" promulgándose el
24 de febrero de 1821.

Los Tratados de Córdoba que ratificaban la independencia mexicana expresada
en el Plan de Iguala, fueron firmados por Agustín de Iturbide -en su calidad de
primer jefe del Ejército de las Tres Garantías- y Juan O'Donojú, quien arribó a
la Nueva España el 30 de julio de 1821 para sustituir al virrey Apodaca. El 27
de septiembre entraba el ejército trigarante a la ciudad de México, consumando
la independencia.

El artículo 15 del Plan de Iguala dejaba -de manera indirecta- sin
modificar el régimen municipal mexicano:

"15. Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán
como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este
plan, y sustituidos por los más se distinguen en su adhesión, vir-
tud y mérito". (79)

Siguiendo los lineamientos tratados en el Plan de Iguala y los Tratados de
Córdoba el 28 de septiembre se instaló la Junta Provisional de Gobierno que in-
mediatamente levantó el Acta de Independencia y eligió como su presidente a I-
turbide. Además designó a la Regencia, que también eligió a Iturbide como su
presidente.

La Junta convocó al congreso constituyente que quedó instalado el 24 de fe-
brero de 1822. Sin embargo, en esta primera etapa el Congreso tuvo una corta
vigencia, pues fue disuelto el 31 de octubre por el Emperador Agustín de Iturbide,
nombrando en su lugar una Junta Nacional Instituyente.

Ante estos actos autoritarios se levantó en armas en Veracruz Antonio López
de Santa Anna (2 de diciembre de 1822). Las tropas enviadas a combatirlo tam-
bién se rebelaron en contra del gobierno imperial por medio del Plan de Casa Ma-
ta (10. de febrero de 1823) forzando a Iturbide a reinstalar el congreso y abdi-
car el 19 de marzo de 1823.

De nuevo en sesiones, el congreso constituyente declaró ilegales los actos
realizados por el Imperio, nula la coronación y ni siquiera consideró pertinen-
te discutir la abdicación de Iturbide. La nación se encontraba en libertad de

(79) Citado en Idem. p. 115.

constituirse asimismo.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano dictado durante el gobierno de Iturbide como ley fundamental provisional se ocupa -aunque de manera marginal- de la materia municipal.

(80) El Artículo 24 y el 94 se ocupan, por ejemplo, de las elecciones de los ayuntamientos. En el capítulo intitulado: "De los diputados provinciales, ayuntamientos y alcaldes", se otorga una gran cantidad de facultades relacionadas al municipio a las diputaciones provinciales y a los jefes políticos. Así, el número de alcaldes y regidores que integrarían los ayuntamientos dependía de la "discreción" de las diputaciones provinciales y de los jefes políticos (artículos 92 y 93); los reglamentos municipales serían expedidos por los jefes políticos (artículos 95 y 96); los jefes políticos y las diputaciones determinarían "los límites y terrenos de la inspección de los ayuntamientos" (artículo 98). El artículo 54 merece ser transcrito.

"Art. 54. Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico político de las provincias, y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta, y de las casas de prisión o de corrección; sobre la dedicación de todos a alguna ocupación o industria, extirpando la ociosidad, vagancia, mendicidad y juegos prohibidos: velarán sobre la introducción de personas extrañas y sospechosas: sobre el respeto debido al culto y buenas costumbres: sobre la seguridad de los caminos y del comercio: sobre el porte de armas prohibidas, embriaguez, riñas, atropellamientos y tumultos: sobre la salubridad de las poblaciones, su limpieza y alumbrado: sobre el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación: sobre el buen orden de los mercados, legitimidad de la moneda, peso, medida y calidad de las provisiones y generalmente sobre cuanto conduzca al fomento, comodidad y esplendor de los pueblos".

El propio Reglamento Provisional otorgado al gobierno municipal ciertas facultades:

"Art. 96... autorizando (el reglamento) a los alcaldes para conciliar desavenencias, despachar demandas de poca entidad, evitar desórdenes de toda especie, imponer arrestos y correcciones ligeras; y obligándolos a aprehender a los delincuentes y ponerlos a disposición del jefe político de su partido, o del juez de primera instancia más inmediato a quien toque conocer de esta especie de causas, como de las civiles de más entidad que los indicados alcaldes no hayan derimido por sí, ni terminado por conciliación".

3.2 CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

El Congreso reinstalado por Iturbide en marzo de 1823 no pudo funcionar con

(80) Artículos citados en Idem, pp. 128-143.

el carácter de constituyente y por lo tanto no hizo más que convocar a un nuevo congreso. Este congreso que quedó formalmente instalado el 5 de noviembre del año mencionado se encontraba mayoritariamente controlado por los diputados federalistas, que tenían a la Constitución de los Estados Unidos de América como principal fuente de inspiración. El 20 de noviembre se presentó ante el congreso constituyente el Acta Constitutiva de la Federación que fue expedida el 31 de enero de 1824.

La primera constitución del Estado mexicano la que le dió vida jurídico-política, fue publicada por el Ejecutivo el 5 de octubre de 1824 bajo el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Fue, como se dijo y en opinión del maestro Burgoa, el ordenamiento jurídico que creó al nuevo Estado:

"El ser estatal de México arranca, pues, de la referida Constitución, aunque su modo de ser haya experimentado muchas variaciones en el transcurso de nuestra vida histórica. Esta sola circunstancia es suficiente para aquilatar la enorme trascendencia de la Constitución de 24, trascendencia que ninguno de sus detractores de ayer y de hoy puede desconocer". (81) Esta Constitución estuvo en vigor, sin sufrir modificación alguna, hasta 1835.

El Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo año en apego a un exagerado federalismo, no dispusieron reglamentación alguna que hiciera referencia a los municipios. Los documentos constitucionales respectivos dejaron en entera libertad a las entidades federativas para que adoptaran las medidas relativas a su régimen interior. Así, en lo que respecta al régimen municipal, las entidades continuaron acatando las disposiciones referentes de la Constitución de Cádiz.

Los artículos del Acta que conviene aludir se refieren a las partes integrantes de la Nación, a la forma federal del Estado y a las características de las entidades federativas: (82)

"Art. 1o. La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado, antes de Nueva España, en el que se decía capitanía general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente".

"Art. 6o. Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general". (83)

(81) Ignacio Burgoa. Op. Cit., p. 89.

(82) Artículos transcritos de Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales, pp. 154-168. (subrayadas de EZG).

(83) Sobre el contenido de este artículo ver comentarios en Supra: 1.4.

"25. Sin embargo, las legislaturas de los Estados podrán organizar provisionalmente su gobierno interior y entretanto lo verifican, se observarán las leyes vigentes".

Con respecto al articulado de la Constitución Federal que merece nuestra atención destacan los siguientes preceptos:

"4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal"

"161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

I.- De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva".

3.3 SIETE LEYES CONSTITUCIONALES.

Los años que tuvo vigencia la primera constitución federal, fueron años de inestabilidad y violencia política. Los "partidos" representantes de las tendencias liberal y conservadora indistintamente recurrían al general Santa Anna, por ser el único capaz de formar un gobierno estable.

Los conservadores favorecían al centralismo, representaban al clero, a los terratenientes y a los altos militares, oponiéndose a la participación popular en el gobierno. Los liberales por medio del Vicepresidente Valentín Gómez Farfías y encontrándose ausente el Presidente Santa Anna, intentaron llevar a cabo una serie de reformas en el año de 1833 que lesionaban los privilegios de la oligarquía.

El "partido" liberal se dividió en las dos alas que lo caracterizarían por muchos años: los puros y los moderados.

Estos últimos opuestos al momento y a lo radical de tales reformas se aliaron con los conservadores y apoyaron a Santa Anna que retornó al gobierno para detener las medidas liberales.

Para el año de 1835 la composición de fuerzas en el país y en el gobierno favorecía a los conservadores. El congreso ordinario que se reunió ese año mostraba una amplia mayoría conservadora y una minoría moderada. El "partido" conservador partidario del centralismo y por lo tanto opuesto a la Carta de 24 se dispuso a estudiar la constitución para ver las posibilidades de su reforma. El valladar fundamental a las pretensiones de los centralistas se encontraba en lo dispuesto por el artículo 171, de la propia constitución que prohibía de manera determinante la modificación de la forma federal del Estado mexicano.

Los centralistas-conservadores impedidos de actuar dentro de lo dispuesto

en el ordenamiento jurídico recurrieron a presiones políticas y pronunciamientos militares para que el Estado adoptara la forma unitaria. En este contexto, el 16 de julio de 1835 las dos cámaras del congreso convinieron en actuar de manera unicameral y con poderes constituyentes.

Acto seguido se integró una comisión (Miguel Valentín, José Ignacio de Anzoarena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle) para que preparara un proyecto de reformas constitucionales. Este proyecto fue aprobado el 2 de octubre y el 23 del mismo mes se convirtió en ley constitutiva con el nombre de Bases para la nueva Constitución, dando final al sistema federal.

Las Bases Constitucionales dividieron al país en departamentos, administrados por juntas departamentales de elección popular y con facultades de carácter económico, electoral, legislativo y municipales. Así lo disponen los artículos respectivos de este ordenamiento. (84)

"80. El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional".

"90. Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley, y aquellos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas".

"10. El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al congreso general de la nación".

La nueva ley fundamental, resultado de las Bases promulgadas con anterioridad, se dividió en siete estatutos por lo que se le conoce como Constitución de las Siete Leyes. La primera fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, las seis restantes fueron promulgadas en 1836 y de una sola vez.

"Fue la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegaba a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y

(84) Transcritos en Idem, pp. 203-204.

síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas por los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaban su carácter de consejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos". (85)

Las Siete Leyes son la ley fundamental que primero se avoca a la reglamentación de la materia municipal. Los artículos respectivos se encuentran en la Primera y en la Tercera Ley, y en la Sexta, como ya se mencionó. A continuación, se transcriben los preceptos relacionados a la ordenación del municipio durante la vigencia de la primera constitución centralista del México independiente:

"Primera".

"9. Son obligaciones particulares del ciudadano mexicano:

"I.- Adscribirse en el padrón de la municipalidad".

"14. La vecindad se gana por residencia continuada de dos años en cualquiera población, manifestando durante ellos a la autoridad municipal la resolución de fijarse, y estableciendo casa, trato o industria provechosa".

"Tercera".

"26. Corresponde la iniciativa de leyes:

"III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales".

"Sexta. División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos".

"Art. 1. La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos".

"4. El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general".

"7. Toca a los gobernadores:

(85) Miguel S. Macedo; El Municipio en México y su Evolución Social. Tomo I, citado en Moisés Ochoa Campos; La Reforma Municipal, pp. 236-237.

"V. Nombrar los prefectos, aprobar el nombramiento de los subprefectos del departamento, confirmar el de los jueces de paz y remover a cualquiera de estos funcionarios, oído previamente el dictamen de la junta departamental, en cuanto a la remoción".

"VIII. Suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la junta departamental..."

"IX. Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos".

"14. Toca a las juntas departamentales:

"VII. Formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento".

"VIII. Examinar y aprobar las cuentas que deben rendirse de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios".

"16. En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador, y confirmado por el Gobierno general: durará cuatro años, y podrá ser reelecto".

"18. Toca a los prefectos:

"III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía".

"19. En cada cabecera de partido habrá un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el Gobernador: durará dos años, y podrá ser reelecto".

"21. Las funciones de subprefecto en el partido, son las mismas que las del prefecto en el distrito, con sujeción a éste, y por su medio, al Gobernador".

"22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los Gobernadores respectivos".

"23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis; los segundos de doce, y los últimos de dos".

"24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

"I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos".

"II. Vecino del mismo pueblo".

"III. Mayor de veinticinco años".

"IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales".

"25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos".

"26. Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas".

"30. Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles, no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el Gobernador, o en caso de reelección".

"31. Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir las faltas, la indemnización que se dará a los Gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás".

Con el fin de reglamentar la materia municipal de acuerdo a lo establecido por las Siete Leyes Constitucionales, el 20 de marzo de 1837 se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos.

Este ordenamiento establecía que en cada departamento habría un gobernador auxiliado por un secretario general. Que el gobernador sería nombrado directamente por el Presidente de la República y que a su vez, los Gobernadores nombrarían a los prefectos, confirmarían los nombramientos de los subprefectos y los de los jueces de paz.

Los prefectos tenían facultades de índole política, policíacas y administrativas. Se encontraban frente a los distritos que a su vez se dividían en partidos, frente a los cuales se hallaban los subprefectos.

A dichos subprefectos estaban jerárquicamente sujetos los ayuntamientos, con excepción del de la cabecera del distrito que estaba sujeto al prefecto. Los ayuntamientos estaban a cargo de: policía, salubridad, comodidad, ornato, orden, seguridad, limpia, cementerios, pavimentación, cárceles, hospitales,

mercados, agua, alumbrado, paseos, parques, espectáculos, instrucción pública, administración de su patrimonio, expedición de reglamentos de policía y buen gobierno. (86)

3.4 PROYECTOS CONSTITUCIONALES, 1839-1842.

Con la constitución centralista en vigor, correspondió ahora a los partidarios del federalismo el oponérsele desafiando al nuevo sistema. El panorama político, sin embargo, se tornaba más complicado, pues en la lucha por la hegemonía se vislumbraban cuatro facciones "...las centralistas como D. Carlos María de Bustamante, que simplemente sostenían la Constitución de 36; ...los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía; ...los federalistas moderados que, como Gómez Pedraza propendían a la restauración del sistema de 24; ...los federalistas radicales encabezados por Gómez Farías, que había regresado al país y se hallaba arrestado en la capital, para quienes no bastaba el sistema federal, sino que era preciso continuar las reformas del año de 33". (87)

La estabilidad de un gobierno dentro del marco general de la política de esos años, era cosa poco menos que imposible, la figura de Antonio López de Santa Anna caracteriza por lo mismo, toda esta época.

Ante la amenaza francesa y por haber realizado un esfuerzo por conciliar temporalmente los intereses opuestos de todos los "partidos", el gobierno del Presidente Anastasio Bustamante cayó en desgracia de la oligarquía nacional. En enero de 1839 Santa Anna sustituía a Bustamante en la silla presidencial y disponía que el congreso -en esos momentos en funciones ordinarias- actuara como constituyente y modificara la Constitución.

El 30 de junio una comisión (integrada por José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetro del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez) presentó ante el congreso un Proyecto de Reformas.

La demanda a que se convocara un congreso nacional extraordinario había marcado la caída del gobierno de Bustamante, la elección de Santa Anna a la Presidencia significó, pues, el fin de la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales.

(86) Cfr. Moisés Ochoa Campos; La Reforma Municipal, p. 238.

(87) Felipe Tena Ramírez; Leyes Fundamentales. pp. 249-250.

El Proyecto de Reformas en su articulado disponía: (88)

"Art. 3. El territorio nacional se dividirá en Departamentos, Distritos y Partidos".

"Art. 16. Son obligaciones particulares del ciudadano:

"I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad".

"Art. 19. La vecindad se gana por residencia continua de dos años en cualquiera población manifestando dentro de ellos a la autoridad municipal la resolución de fijarse, y estableciendo casa, trato o industria provechosa".

El Proyecto otorgaba a las juntas departamentales atribuciones de carácter local: establecimiento de escuelas (Art. 133, frac. II), construcción y mejora de caminos (frac. III), cuidado de los establecimientos públicos (frac. IV), construcción y mejora de cárceles y presidios, formar las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía (frac. VIII), examinar y aprobar las cuentas de los pueblos (frac. IX), y acordar arbitrios para los pueblos (frac. XVII).

Al gobernador, según lo dispuesto, le correspondía: "Art. 139. VII. Nombrar los prefectos, confirmar el nombramiento de los subprefectos y remover a estos funcionarios, oído previamente el dictámen de la Junta Departamental. X.- Suspender hasta por tres meses, con acuerdo de la Junta Departamental, a los ayuntamientos y empleados del Departamento... XII.- Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamientos, y admitir o no las renunciadas de sus individuos".

"Art. 140. En cada distrito habrá un prefecto, cuya duración será de ocho años, y podrá ser reelecto".

"Art. 142. Toca a los prefectos:

"V.- Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y demás funcionarios y empleados particulares de sus distritos, principalmente de los que manejan caudales públicos".

"Art. 143. En cada partido habrá un subprefecto, cuya duración será de cuatro años, y podrá ser reelecto".

"Art. 145. Las funciones de los subprefectos en sus partidos serán las mismas, que van prefijadas a los prefectos, y con entera sujeción a éstos..."

Destaca el hecho de que el Proyecto de Reformas dedica una sección entera a la organización de los gobiernos municipales. En ella dispone que "habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los puertos de mar, y en las demás poblaciones numerosas que designen las Juntas departamentales" (Art. 146), que las Juntas señalarán el número de regidores y síndicos de los ayuntamientos (Art. 147) y que la elección de los funcionarios del ayuntamiento será popular (Art. 148).

En el artículo 150 señala las atribuciones de los ayuntamientos:

"La policía de salubridad, comodidad y ornato: el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza, que se paguen de los fondos del común: de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos: de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios: finalmente, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio; todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos".

"Art. 151. En ningún caso se obligará a los individuos de los Ayuntamientos a ejercer el oficio de conciliadores, ni facultad alguna judicial".

Las elecciones para el congreso constituyente celebradas el 10 de abril de 1842 arrojaron un saldo favorable a los liberales -puros y moderados. El 10 de junio se inauguró el nuevo congreso-de cuya composición, sin embargo, no había quedado muy conforme el Presidente Santa Anna-formándose una comisión de Constitución de la que saldrían dos proyectos: el de la mayoría (Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez y Pedro Ramírez) y el voto particular de Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

La habilidad parlamentaria de los federalistas logró que se rechazara el proyecto de la mayoría y que se regresara a la Comisión. Se formuló un nuevo proyecto de constitución que intentaba conciliar las opiniones divergentes. Los conservadores, sin embargo, se opusieron a este segundo proyecto levantándose en armas en varios puntos de la República exigiendo que el Presidente Nicolás Bravo (quien había reemplazado a Santa Anna el 26 de octubre) disolviera el congreso y nombrara en su lugar a una junta de notables; cosa que hizo en diciembre del 42.

El Título VI del Primer Proyecto de Constitución y que llevaba por encabezado: "De la administración interior de los Departamentos" ordenaba en su artículo 137, fracción I que: (89)

"Son obligaciones comunes a cada uno de los Departamentos:

"Organizar su administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a las leyes que diere el Congreso Nacional".

No hay alusión alguna a la organización de los ayuntamientos, mostrándose el retroceso que en materia municipal significaba este documento en relación a los ordenamientos anteriores.

(89) Transcrito de Idem. p. 334.

El Proyecto de la Minoría (Voto Particular) por su parte señala:
(90)

"Art. 20. El Gobierno de la Nación, es el sistema republicano, re-
presentativo, popular, federal".

En su Título IV, sección única, intitulada "De los Estados de la
Federación", el proyecto expresa:

"Art. 23. Los Estados organizarán su administración interior, ba-
jo los auspicios del sistema de gobierno republicano, representati-
vo, popular, adoptado por la Nación..."

"Art. 24. La administración interior de los Estados, será enteramente
libre e independiente de los Poderes supremos: en todo aque-
llo que no estén obligados por esta Constitución para la conserva-
ción de la unión federal".

De nuevo resalta el que este proyecto tampoco hiciera alusión o señalamien-
to preciso sobre la organización municipal. Es a diferencia del Proyecto de la
Mayoría, sin embargo, un documento constitucional que consagra el federalismo
como forma estatal y por ende un avance a favor del municipio.

En el Segundo Proyecto de Constitución, resultado de las presiones de los
conservadores a las que ya aludimos, el Estado no es caracterizado como federal.
Se refiere a las entidades como "departamentos" y no como "estados", al igual
que lo hiciera el primer proyecto (de mayoría).

El Título XIV "De la administración interior de los Departamentos",
señala:

"Art. 100. Son obligaciones comunes a cada uno de los Departamen-
tos: organizar su administración interior, sin oponerse a esta cons-
titución ni a las leyes que diere el Congreso Nacional..."

Sin modificación alguna el precepto reproduce lo dispuesto en esta área por
el Primer Proyecto dejando sin reglamentación constitucional a los municipios.

3.5 BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA.

Fiel a las fuerzas que dominaban temporalmente el panorama político de Méxi-
co, el Presidente Bravo favoreció la instalación de la junta de notables que de
nominada Junta Nacional Legislativa quedó instalada el 6 de enero de 1843 con
la misión de elaborar nuevas bases constitucionales. La labor de la Junta tuvo
prontos frutos, pues en junio del mismo año con el título de Bases de Organiza-
ción Política de la República Mexicana fue publicada la nueva constitución por
el Presidente Antonio López de Santa Anna de vuelta en el poder.

(90) Transcrito de Idem. pp. 334-355. (Subrayado de EZG)

En lo que concierne al régimen municipal, la nueva constitución centralista que venía a sustituir a otra también de corte unitario, no introducía preceptos novedosos. Conservaba la división político-territorial de departamentos y en el artículo correspondiente a la forma estatal, omitía -como es de suponerse- cualquier referencia al federalismo. Este tratamiento constitucional siendo el usual para caracterizar a la ley fundamental como centralista, se volvía a repetir en las Bases.

Los artículos significantes son los siguientes: (91)

"Art. 4o. El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades..."

"Art. 134. Son facultades de las Asambleas departamentales:

"X.- Hacer la división política del territorio del Departamento; establecer corporaciones y funcionarios municipales; expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

"XIII.- Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades".

En un precepto anterior las Bases disponen dentro de las obligaciones de los ciudadanos la de inscribirse en el catastro de su respectiva municipalidad no haciendo otra referencia más en todo el ordenamiento constitucional a la cuestión municipal.

Las Bases no dedican, como se vió, gran parte de su contenido al tema municipal. Sin embargo, los artículos relacionados son claros en cuanto al papel que se le permitía jugar a los municipios en la estructura política del país en los primeros años de la década de los cuarenta del siglo pasado.

Sólo poco más de tres años tuvieron vigencia las Bases Orgánicas. Acusando al gobierno del Presidente Paredes de favorecer tendencias monárquicas, el 4 de agosto de 1846, se pronunciaron en su contra el general Mariano Salas y Valentín Gómez Farfás. El triunfo de los liberales marcó el fin de la constitución centralista.

3.6 FEDERALISMO Y CENTRALISMO.

Al vencer las fuerzas federalistas, el General Mariano Salas, jefe del Ejército Libertador Republicano, por decreto de 22 de agosto de 1846, reinstaura la Constitución de 1824. A continuación quedó integrado un nuevo congreso con facultades constituyentes y ordinarias donde dominaban los moderados, siguiéndoles los puros y con casi nula participación conservadora.

(91) Transcritos de Idem. pp. 406 y 425 (Subrayados de EZG)

La comisión de Constitución (Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta) presentó un proyecto de mayoría y un voto particular (de Otero) que fue aprobado con el título de Acta de Reformas y que complementaba al Acta Constitutiva y a la Constitución de 1824. El nuevo documento fundamental ratifica la vocación federalista más no -quizás por ese espíritu federalista- señala la ninguna disposición con respecto al municipio.

Los años siguientes (1848-1855) fueron de gran efervescencia política. Los Estados Unidos ocuparon temporalmente el país imponiendo severas condiciones. Fue durante esta invasión que, en la ausencia de autoridades nacionales, el ayuntamiento de la ciudad de México asumió la conservación del gobierno y el orden durante la toma de la capital.

El "partido" conservador fue tomando durante esta etapa un cariz cada vez más promonárquico. Lucas Alamán, prominente miembro del grupo conservador, hubo de renunciar a la presidencia del "ayuntamiento monárquico" de la ciudad de México.

En 1853 y ante la incapacidad de los moderados de mantener un gobierno estable; pues en breve período habían sido presidentes de la República, Arista, Ceballos y Lombardini; el eterno Santa Anna retornó una vez más al poder encabezando a las fuerzas conservadoras y terminando con la vigencia del sistema federal. Santa Anna reimplantó las Bases Orgánicas y con respecto a los municipios decretó que los ayuntamientos tenían como función sólo la de "practicar los actos de administración que se encomienden por la ley; en consecuencia, ninguna atribución pueden ejercer que tenga relación con la política del país ni con su forma de gobierno, ni con los actos de la administración pública encargados a los altos poderes de la Nación". (92)

El 10. de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal proclama el Plan de Ayutla en el que habían colaborado en su elaboración, el general Juan Alvarez, Eligio Romero y el general Tomás Moreno. A su vez, Ignacio Comonfort -un moderado- se adhirió al Plan reformándolo con la aceptación de los demás.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, cae el gobierno de Santa Anna por última vez. Es entonces que dentro del "partido" liberal se patentiza la pugna entre las tendencias de los moderados y de los puros. Estos últimos, que encontraban entre sus filas a Ponciano Arriaga, Benito Juárez, Melchor Ocampo y José M. Mata, habrían de jugar un papel trascendental en la revolución a que se incorporaron tardíamente.

(92) Dublán y Lozano, Colección de Leyes y Decretos, tomo III; citado en Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, p. 248.

El primer gabinete formal emanado del movimiento quedó integrado, bajo la presidencia del General Alvarez, por una mayoría de puros: Ocampo en Relaciones y en Gobernación, Juárez en Justicia, Prieto en Hacienda y Comonfort en Guerra.

Poca fue la duración de este gobierno ya que Alvarez renunció, sustituyéndolo Comonfort el 11 de diciembre de 1855. El nuevo gabinete quedó dominado por los moderados. Fue sin embargo, durante estos años que se dictan las primeras leyes que dieron inicio a la Reforma. Entre ellas destaca la Ley Lerdo de 25 de junio de 1856, "sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas excepto los edificios destinados inmediata y directamente al objeto del instituto" (93), pues afectó el patrimonio de los ayuntamientos.

El Presidente Comonfort expidió el 15 de mayo del 56 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Documento que tuvo vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857: (94)

"Art. 28. Son obligaciones del ciudadano:

"I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad".

"Art. 102. Los bienes de la nación, las contribuciones y las rentas establecidas o que se establecieren, se dividen en tres partes:

"Primera, Bienes, rentas y contribuciones generales.

"Segunda, Bienes, rentas y contribuciones de los Estados y Territorios.

"Tercera, Bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales".

"Art. 110. Ni el Gobierno General, ni los de los Estados o Territorios, ni las corporaciones municipales, harán ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos; toda infracción importará responsabilidad".

"Art. 112. Por la ley especial de clasificación de rentas se fijarán las que correspondan al Gobierno General, a los Estados y Territorios, y a las municipalidades".

"Art. 113. No comprenden las prevenciones de este Estatuto a la Corporación Municipal de la capital de la República, cuyos fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial".

"Art. 115. Son obligaciones de los gobernadores:

"XIII. Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas.

"XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades.

(93) Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales, p. 491.

(94) Artículos transcritos de Idem. pp. 499-517. (Subrayados de EZG)

"XXV. Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes, y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno.

"XXVII. Aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos y cualquier establecimiento público, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor, y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquellos acuerden, y se dirijan a objetos de utilidad común".

Destaca sin lugar a dudas, la férrea sujeción de los ayuntamientos a los gobernadores. Los últimos preceptos transcritos son prueba de ello en todo lo concerniente a las finanzas públicas. No obstante, es importante el que a los municipios se le considere dentro de la estructura patrimonial del Estado mexicano, después de muchos años de omisión constitucional. De este modo el artículo 102 es de singular valor.

Siendo todavía presidente Juan Alvarez, se había expedido la convocatoria para el congreso constituyente, el cual se reunió, ya durante el gobierno de Comonfort, el 17 de febrero de 1856, iniciando sus sesiones al día siguiente.

Si bien los moderados representaban la mayoría, los puros obtuvieron el control de los puestos claves en el congreso. La comisión de Constitución quedó integrada por: Arriaga como presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove como propietarios; y José M. Mata y José M. Cortés Esparza como suplentes. Si bien dominaban los moderados, pronto habrían de sumarse a la comisión, los puros Melchor Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada y el 11 de marzo fue promulgada la Constitución. En ella quedaba consagrado un poderoso congreso frente a un débil ejecutivo. El triunfo de los liberales era aún más claro en los preceptos constitucionales en materia religiosa. "Por otro lado, aun la Constitución de 1857 no atendió la planeación de la hacienda municipal, pues las rentas públicas aparecen divididas entre la Federación y los Estados, y de allí su absorción para esas entidades. En el último tercio del siglo XIX, los Estados estaban divididos en partidos, municipalidades y secciones; los jefes políticos de los partidos eran nombrados por los gobernadores estatales; las ciudades, villas y cabeceras de partido tenían juntas pero ejerciendo las mismas funciones que los ayuntamientos". (95)

(95) F. Cámara. "Las Subculturas Mexicanas como partes integrantes de los Municipios. Estructuras tradicionales y modernas de su organización y gobierno", en Los Municipios de México. P. 51.

Los artículos constitucionales relevantes son los siguientes: (96)

"Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una re pública representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

"Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal."

"Art. 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular".

Este último artículo es el antecedente inmediato del actual 115 constitucional.

Los conservadores nuevamente se opusieron al orden federal, pronunciándose Zuloaga en contra de la Constitución. Triunfando parcialmente el levantamiento, Zuloaga es declarado el 23 de enero de 1858 presidente por los conservadores. Al abandonar el país Comonfort, Benito Juárez -en ese entonces Presidente de la Suprema Corte- asume la presidencia de la República apoyado por los liberales. Estos sucesos marcan el inicio de la Guerra de los Tres Años.

3.7 LA REPUBLICA Y EL IMPERIO

El desarrollo de la Guerra de los Tres Años trae como consecuencia la desaparición, como tendencia y como opción política, de los moderados. La ineffectividad de los moderados para gobernar y para conciliar las posiciones opuestas de conservadores y puros, determina que el nuevo panorama político sólo de cabida a conservadores y liberales puros.

Triunfando las fuerzas progresistas a cuya cabeza se había afirmado Juárez, éste entra el 11 de enero de 1861 a la capital de la República poniendo fin a la guerra civil. El gobierno juarista en materia municipal hizo uso del sistema de las prefecturas. Las necesidades políticas y económicas, la influencia francesa y la propia historia del país, condicionaron la subsistencia de los jefes políticos como parte esencial de la estructura estatal de México.

"En lo político, el régimen de prefectura había quedado enraizado. Sin embargo, a la Reforma no puede imputársele el propósito de robustecer las Prefecturas con fines antidemocráticos. El pensamiento político de aquella época,

(96) Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., pp. 613 y 625. (Subrayados de EZG)

concebía al sistema como una necesidad en materia de organización estatal y como una nota progresista de regularización de la vida local... Todos sin excepción: centralistas y federalistas, liberales, conservadores o imperialistas, recurrieron al sistema de Prefecturas". (97)

En lo que concierne a cuestiones hacendarias el gobierno del Presidente Juárez, siguiendo los principios del liberalismo económico, abolió las alcabalas que funcionaban como un resabio de estructuras feudales y tradicionales que impedían el libre desarrollo del moderno capitalismo. Sin embargo, la economía municipal es privada de una importante fuente de ingresos. A modo de resumen de los efectos que sobre la vida municipal tuvo el primer período republicano bajo Juárez podemos señalar que: estableció la elección popular de las autoridades municipales; estableció la renovación anual del ayuntamiento por mitad; dotó de fondos al ayuntamiento y como antes se mencionó, obligó a los ayuntamientos a enajenar sus bienes raíces no destinados directamente al servicio público. (98)

El 10 de abril de 1864 el archiduque Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México, expresando su lealtad a la ideología liberal -muy a pesar del "partido" conservador- y su resolución de sentar nuevas bases constitucionales para el país. Sus tendencias liberales en cuestiones eclesiásticas alejaron a los conservadores y Maximiliano llamó a participar en su gobierno a los moderados.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano fue expedido por el Emperador el 10 de abril de 1865. Sin embargo, este documento no tuvo tiempo de lograr plena vigencia. Sin apoyo de los conservadores y atacado permanentemente por los liberales, Maximiliano se halló solo (la Guerra Civil había concluido en los E.U. lo que había permitido al gobierno americano presionar a Napoleón III para que retirara sus tropas francesas de México). El proyecto del segundo imperio -una incongruencia histórica- se venía abajo al triunfar las fuerzas republicanas.

Juárez que había sostenido la lucha a favor de la República entraba el 15 de julio de 1867 a la ciudad de México, restableciendo la Constitución del 57 y las Leyes de Reforma.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dedicó parte de su articulado a la materia municipal. Los preceptos significativos son

(97) Moisés Ochoa Campos, Op. Cit., p. 257.

(98) Idem. pp. 260-261.

transcritos a continuación. (99)

"Art. 9o. El Emperador nombrará, cuando lo juzgue conveniente y por el tiempo que lo estime necesario, Comisarios Imperiales que se colocan a la cabeza de cada una de las ocho grandes divisiones del Imperio para cuidar del desarrollo y buena administración de los Departamentos que forman cada una de estas grandes divisiones.

"Nombrará, además, visitadores para que recorran en su nombre Departamentos o lugar que merezca ser visitado, o para que le informen acerca de la oficina, establecimiento o negocio determinado que exija eficaz remedio.

"Las prerrogativas y atribuciones de estos funcionarios se establecen en el decreto de su creación".

"Art. 22. Los comisarios imperiales son instituidos temporalmente para precaver y enmendar los abusos que puedan cometer los funcionarios públicos en los departamentos, e investigar la marcha que siga el orden administrativo, ejerciendo las facultades especiales que, en cada caso, les cometa el Emperador en sus instrucciones".

"Art. 23. Los visitadores recorrerán el departamento; visitan la ciudad, tribunal u oficina que les señala, para informar sobre los puntos que les demarcan sus instrucciones o para enmendar el determinado yerro o abuso cometido, cuyo conocimiento y examen se les encomienda. Los visitadores, ya generales que visitan los departamentos, ya especiales a quienes se fija localidad o asunto determinado, ejercen las facultades solas que les comunica el Emperador en sus títulos".

"Título IX. De los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades".

"Art. 28. Los prefectos son los delegados del Emperador para administrar los Departamentos cuyo gobierno se les encomiende, y ejercen las facultades del que las leyes les demarca".

"Art. 33. Los prefectos serán nombrados por el Emperador..."

"Art. 34. En cada distrito los subprefectos son los subdelegados del poder imperial, y los representantes y agentes de sus respectivos prefectos".

"Art. 35. El nombramiento de subprefecto se hará por el prefecto departamental, salvo la aprobación del Emperador".

"Art. 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes".

"Art. 37. La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales".

"Art. 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

"El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar su cargo después de

un año de servicio".

"Art. 39. Son atribuciones de los alcaldes:

"I.- Presidir los ayuntamientos.

"II.- Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquiera clase.

"III.- Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

"IV.- Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley".

"Art. 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda".

"Art. 43. Los Ayuntamientos formarán el Consejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa, y se renovarán por mitad cada año".

"Art. 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección".

"Art. 52. El territorio nacional se divide por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta departamentos; cada departamento en distritos, y cada distrito en municipalidades. Una ley fija el número de distritos y municipalidades y su respectiva circunscripción".

La época del Segundo Imperio mexicano representó para los municipios la continuación de su subordinación a varias instancias superiores. Instancias o autoridades que tenían facultad de intervenir en diversos aspectos locales. El Emperador hasta arriba de la organización se involucraba personalmente de acuerdo a la ley, en cuestiones municipales ahogando toda posibilidad de un desarrollo autónomo local.

Al restaurarse la República el régimen municipal sufrió algunas modificaciones: en las capitales de los estados la autonomía de los municipios fue absorbida por los gobernadores; los municipios tuvieron acceso a crédito interno y externo; y los fondos municipales fueron incrementados. (100)

3.8 EL PORFIRIATO

En enero de 1876 las fuerzas leales a Porfirio Díaz se levantaron en armas en Tuxtepec contra el gobierno del Presidente Lerdo de Tejada. Triunfante Díaz

(100) Moisés Ochoa Campos, Op. Cit., pp. 269-271.

comienza un período de más de treinta años de dictadura porfirista, sólo interrumpido por el gobierno del ilustre general Manuel González (1880-1884).

El porfiriato significó una centralización de las actividades del Estado mexicano en todas sus ramas. Las decisiones eran tomadas desde el centro y la organización política y jurídica de México fue adecuada de tal modo que el sistema pudiera funcionar eficazmente. De este modo no se abrogó la Constitución de 1857. Se le hicieron las reformas necesarias y en última instancia se mantuvo la vigencia formal de la Constitución.

Una de las modificaciones que le introdujeron a la Carta Fundamental de 1857 y que atañe a la materia municipal fue la adición de la fracción II al artículo 31 cuyo texto es el siguiente: (101)

"Art. 31. Es obligación de todo mexicano:

"II. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Así se presenta el fenómeno de que el porfiriato crea un amplio ordenamiento jurídico a la vez que desarrolla instituciones políticas que le permiten "administrar" a México. Una de tales instituciones políticas que le permitieron al régimen porfirista ejercer una amplia denominación del territorio nacional fue la de las jefaturas políticas. Estas autoridades -que ya existían en ordenamientos y épocas anteriores- se vieron fortalecidas y actuaron como intermediarios del gobierno estatal y los funcionarios locales en todos los estados del país aunque con distinta denominación (prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos populares y visitadores).

En la transcripción de preceptos determinados de las constituciones estatales que rigieran la vida de las entidades federativas durante el porfiriato se vislumbra el alcance de la institución del jefe político. (102)

La Constitución de Colima consignaba:

"Art. 49. El Estado se dividirá para su Gobierno económico-político, en Distritos y Municipios. Los primeros serán regidos en lo gubernativo por Prefectos políticos y los segundos por subprefectos o por los Presidentes de los Ayuntamientos".

"Art. 53. Los Prefectos serán nombrados por el Ejecutivo, lo mismo que los Subprefectos..."

La Constitución Estatal de Guanajuato establecía:

(101) Transcrito de Felipe Tena Ramírez. Op. Cit., p. 606. (Subrayado de EZG)

(102) De Moisés Ochoa Campos, Op. Cit., pp. 276-290.

"Art. 66. El Gobierno económico político de cada partido estará a cargo de un ciudadano nombrado por el Gobierno, que se denominará 'Jefe de Policía'".

"Art. 68. Las atribuciones del Jefe de Policía son:

"1a. Presidir el Ayuntamiento.

"2a. Hacer ejecutar las disposiciones de éste.

"3a. Disponer de la fuerza de policía como lo juzgue conveniente, y de la guardia nacional conforme a la ley.

"4a. Publicar las leyes y vigilar su observancia.

"5a. Cuidar del orden y administración de los pueblos que pertenezcan al Partido".

"6a. Dirigir los trabajos de la Jefatura, nombrar los empleados de la misma y ejercer todas las demás atribuciones que le designe la ley".

En Hidalgo la Constitución señalaba:

"Art. 64. El Ejecutivo, para la Administración del Estado, nombrará Jefes Políticos, cuyo número y facultades, determinará una ley y fijará la demarcación de los Distritos y Municipios".

La Constitución del Estado de Querétaro disponía:

"Art. 114. El Gobierno económico-político de los Distritos estará a cargo de un individuo que se denominará 'Prefecto' y residirá en la cabecera respectiva".

"Art. 115. Los Prefectos serán nombrados por el Gobernador, quien podrá removerlos libremente".

"Art. 118. Son deberes y atribuciones de los Prefectos:

"I. Publicar y circular a las Municipalidades las leyes y decretos que al efecto les comunique el Gobernador.

"III. Velar por la conservación del orden y tranquilidad públicos.

"V. Ejercer el derecho de inspección que, como representantes del Gobernador, les compete sobre todos los ramos de la Administración y sobre la fiel y exacta recaudación e inversión de los fondos públicos, dando cuenta inmediata de los abusos que noten.

"VIII. Impartir a las autoridades municipales los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus acuerdos y prevenciones.

"IX. Disponer de la fuerza armada que se ponga a sus órdenes para atender a la seguridad de los caminos y poblaciones de sus Distritos".

"Art. 119. Cada Municipalidad que no sea cabecera de Distrito estará regida en lo político por un Subprefecto, quien tendrá en ellas facultades análogas a las de los Prefectos, siendo éstos sus jefes inmediatos".

"Art. 120. Los Subprefectos serán nombrados de la misma manera que los Prefectos..."

"Art. 125. En todas las cabeceras municipales habrá un Ayuntamiento, a cuyo cargo estarán todos los ramos municipales..."

"Art. 126. Los Ayuntamientos son cuerpos únicamente deliberantes, quedando la parte administrativa de la Municipalidad a cargo del Presidente de la Corporación".

La Constitución de Sinaloa señalaba:

"Art. 48. En cada Distrito tendrá un Prefecto que se nombrará y removerá libremente por el Gobernador".

"Art. 50. Cada Distrito se dividirá en Directorías, que deberán tener una población de más de tres mil habitantes, en cada una de las cuales habrá un Director Político, que nombrará y removerá libremente el Gobernador".

Con respecto a la institución de los jefes políticos, Emilio Rabasa en su obra Lá Constitución y la Dictadura escribió:

"Por debajo del Gobierno están los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representa tenga medios inmediatos de acción y centralización". Y con respecto a los ayuntamientos más adelante expresa: "... el territorio jurisdiccional de los Ayuntamientos es muchas veces de tal extensión, que la corporación municipal solo nominalmente tiene autoridad ni ejercicio alguno en cuanto se halla fuera del lugar en que reside". (103) Una consecuencia necesaria del fortalecimiento de los jefes políticos fue el ahogamiento de la autonomía municipal. La inexistente vida democrática que reinó en todo el país también lo hizo en los ayuntamientos.

Esa falta de democracia en la vida local fue justificada por Pablo Macedo pensador de la época:

"La creencia de que la elección de los funcionarios municipales y la votación de esos cargos entre los vecinos constituye una escuela de democracia y es necesaria preparación para la vida política nacional, se ha ido abandonando con tanta mayor rapidez, cuanto que la experiencia de un cuarto de siglo de paz y de progreso ha demostrado al pueblo mexicano que no son precisamente los principios jacobinos de una democracia absoluta los que pueden curar de sus males a la Nación y hacerla perdurar en la senda de la civilización y del engrandecimiento. Los principios de la política abstracta e ideal han sido substituidos más y más por las enseñanzas de la sociología positiva. Y aunque el actual estado político del país no debe ser considerado sino como transitorio, preparación de

(103) Citado en Idem. p. 310.

otro mejor y más elevado, las inducciones basadas sobre el pasado y el presente hacen creer que la organización definitiva de las instituciones políticas de esta tierra se hará sobre bases totalmente diversas que las que trataran de establecer los constituyentes de hace medio siglo". (104)

El porfiriato pues, significó la desaparición de toda expresión popular y democrática, el municipio incluido. Con la represión y un conjunto de normas jurídicas formales se logró la "paz y el progreso" deseado por los gobernantes, latifundistas y capitalistas nacionales y extranjeros. Sin embargo, la política antidemocrática y explotadora del régimen de Díaz traería como consecuencia la reacción violenta del pueblo en una serie de movimientos llamados en su conjunto Revolución Mexicana.

En materia municipal resta sólo transcribir de la Ley de Organización Municipal de 1903 los preceptos más significativos. (105)

"Art. 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

"Art. 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado".

3.9 LOS PLANES REVOLUCIONARIOS.

En 1900 los hermanos Flores Magón empiezan la publicación de su periódico Regeneración. En el mismo año Camilo Arriaga publica la convocatoria al congreso del "partido" liberal que se celebra en San Luis Potosí, el 5 de febrero de 1901. Las resoluciones del congreso se resumen en la lucha contra el clero, la libertad de prensa y la libertad municipal. (106)

La oposición al gobierno de Díaz se hizo cada vez más explícita: huelgas, levantamientos y programas de movimientos opositores. El 10 de julio en San Luis, Missouri fue proclamado el Programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano que en los artículos que nos interesan consignaba: (107)

"45. Supresión de los jefes políticos".

"46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".

En 1908 aparece publicada la obra de Francisco I. Madero, La sucesión presidencial en 1910. El mismo Madero se presenta poco después a las elecciones presidenciales como candidato del "partido" Anti-reeleccionista. Aprehendido logra

(104) Citado en Idem. p. 504.

(105) Transcritos de Idem. p. 190.

(106) Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., p. 722.

(107) Transcrito de Idem. pp. 728-731

salir libre poco después, para formular en San Antonio, Texas el Plan de San Luis Potosí. En la parte de sus consideraciones, dicho programa político expresaba que: (108)

"La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna". El plan de Madero criticaba también la imposición de las autoridades locales por los gobernadores estatales.

En noviembre de 1910 comenzó la lucha armada y en menos de un año los revolucionarios habían ocupado Ciudad Juárez (10 de mayo de 1911) con lo cual terminó la primera etapa de la Revolución. Madero asumió la Presidencia después de un breve período interino de Francisco León de la Barra que a su vez había sustituido al general Porfirio Díaz. Los revolucionarios habían forzado a Díaz a que dejara el poder, pero no más: el ejército, la burocracia y demás instituciones porfiristas permanecían intactas.

Al no llevar a cabo las reformas sociales y políticas que diversas facciones revolucionarias exigían, el Presidente Madero se alejó de quienes lo habían elevado al poder. Pascual Orozco se levantó en armas contra el gobierno proclamando el Plan de la Empacadora (25 de marzo de 1912) que en la parte de interés para este estudio señalaba: (109)

"28. La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos".

"29. Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales".

En el Estado de Morelos, Emiliano Zapata volvió a tomar las armas en contra del gobierno proclamando el Plan de Ayala. Si bien, este plan no hacía referencia explícita a la cuestión municipal y sólo señalaba la necesidad de que a los pueblos se les regresaran "ejidos, colonias y fundos legales". Sin embargo en fechas posteriores los conceptos zapatistas sobre el municipio fueron consagrados en el Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución aprobado por la Convención Revolucionaria y en la Ley General sobre Libertades Municipales dictada por Zapata (1916). (110)

El primer documento citado decía en su parte conducente:

(108) Transcrito de Moisés Ochoa Campos, Op. Cit., pp. 312-313. (Subrayado de EZG)

(109) Artículos transcritos de Idem. p. 315.

(110) En Idem. p. 314.

"Art. 32. Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales".

A su vez el segundo documento citado reglamentaba la vida interna de los municipios en lo administrativo, lo político y lo económico. La ley contemplaba además, la participación ciudadana en los asuntos públicos municipales. (111)

La Décena Trágica, la usurpación de Huerta y el asesinato de Madero y Pino Suárez desencadenaron una nueva etapa de la Revolución. Uno de los principales movimientos revolucionarios de oposición al gobierno huertista y que más adelante se impondría a las de más facciones revolucionarias surgió a raíz del desconocimiento del gobierno de Huerta decretado por la legislatura de Coahuila y publicada por Venustiano Carranza (19 de febrero de 1913). Asumiendo el título y cargo de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Carranza proclamó el Plan de Guadalupe donde desconocía a Huerta y afirmaba su apego a la Constitución de 1857.

Al triunfo de los revolucionarios (agosto de 1914) el movimiento se dividió entre las fuerzas carrancistas y los ejércitos (villistas y zapatistas) que apoyaban a la Convención.

Si bien el Plan de Guadalupe no contenía disposición alguna referente a la problemática municipal, Carranza pronto lo adicionó en su calidad de Primer Jefe y encargado del poder ejecutivo. El 12 de diciembre de 1914 encontrándose en la ciudad de Veracruz, Carranza expidió un decreto en el que señalaba la facultad del ejecutivo de expedir leyes durante la lucha revolucionaria. Cinco fueron los proyectos que sobre cuestiones municipales fueron redactados por la sección de legislación social: una ley orgánica del artículo 109 constitucional, una ley que facultaba a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, una ley que facultaba a los ayuntamientos para expropiar terrenos para el establecimiento de escuelas, mercados y cementerios, una ley sobre la organización municipal del Distrito Federal y los territorios de Tepic y Baja California, y una ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos. (112) El 25 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza expidió la Ley del Municipio Libre.

Para el año de 1916 la dominación territorial y la fuerza militar con que contaban los carrancistas permitió a Carranza avocarse al restablecimiento del

(111) El Desafío Municipal, pp. 187-188.

(112) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit., p. 318.

orden constitucional. Para tal fin convocó a un congreso constituyente que tenía como objetivo el ocuparse de revisar el proyecto presentado por él mismo.

3.10 EL CONGRESO CONSTITUYENTE.

Las juntas preparatorias del congreso constituyente tuvieron verificativo en Querétaro en el mes de noviembre de 1916. Desde entonces y a medida que se fue integrando la representación constituyente, se fueron vislumbrando dos tendencias en la composición del congreso. Por una parte se hallaban aquellas que apoyaban el proyecto moderado de Carranza y por otro lado se encontraban los radicales que apoyaba Alvaro Obregón (Francisco J. Mújica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara, Rafael Martínez de Escobar). Una tercera tendencia, mediadora, en general, estaba formada por individuos tales como Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique R. Colunga, Fernando Lizardi y José M. Truchuelo. En el debate sobre la cuestión municipal exponentes de estas tres corrientes jugarían un papel relevante.

Una vez iniciadas sus labores el congreso constituyente, se integró la comisión de Constitución. Por el exceso de trabajo hubo necesidad de formar una segunda comisión de Constitución que quedó integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González. Esta comisión sería la encargada de presentar ante el pleno del congreso el proyecto del artículo referente al municipio.

El Primer Jefe en su Mensaje ante el Constituyente hizo referencia al proyecto jurídico y político que se presentaba ante la representación soberana. Entre los temas aludidos por Venustiano Carranza se encuentra el municipal: "El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".
(113)

(113) Citado en Felipe Tena Ramírez Leyes Fundamentales de México, p. 757 y Félix F. Palavicini; Historia de la Constitución de 1917, Tomo I, p. 155.

Si bien el discurso del Primer Jefe dejaba entrever una propuesta adecuada de reglamentación del municipio, el proyecto que presentó al congreso no consideraba el aspecto financiero del ente local, limitándose a asegurar la desaparición de autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno estatal (i. e. jefes políticos).

El texto del artículo 115 como fue presentado por Carranza como proyecto constitucional es el siguiente en su parte conducente". (114)

"Art. 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado".

En la sesión del congreso constituyente del 24 de enero de 1917 se sometió a discusión el artículo 115 de acuerdo al texto preparado por la comisión. En el debate tomaron parte los ciudadanos Rodríguez González, Alvarez, De la Barra, Jara, Martínez de Escobar, Reynoso, Andrade, Cepeda Medrano, Céspedes, Medina, Lizardi, Calderón, Borquez, Avilés, A. González, Chapa y Gerzayn Ugarte.

Así el texto presentado por la 2a. comisión de Constitución en su parte significativa es el siguiente: (115)

"Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

"I.- Cada municipio será administrativo por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establece la ley.

"III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

Sin lugar a dudas el precepto presentado de esta manera significaba una evolución radical con respecto a anteriores ordenamientos constitucionales. Establecía al municipio dentro de la estructura política, jurídica y administrativa

(114) Transcrito de Félix F. Palavicini, Op. Cit., Tomo I, p. 195.

(115) Transcrito de Idem., Tomo II. p. 499.

del país dotándolo de un mínimo de características vitales. El proyecto de la comisión ordenaba la desaparición de las jefaturas políticas o cualesquiera otra autoridad intermedia entre el gobierno estatal y el local. Se ocupaba el proyecto, de referirse a la cuestión financiera del municipio otorgándole "libertad" en el manejo de su hacienda. Y si bien tenía el acierto de reconocerle al municipio la facultad de recaudar sus ingresos, caía en la contradicción de permitir la intervención del estado en el municipio por medio de "inspectores". Además señalaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la autoridad judicial responsable de dirimir los conflictos hacendarios entre estado y municipio (cuestión que se enfrentaría a la oposición de muchos diputados). Por último, el proyecto de la comisión investía al municipio de personalidad jurídica.

La fracción I fue aceptada sin discusión y se encuentra sin modificaciones en el texto hoy vigente. La fracción II, sin embargo, fue causa de un acalorado debate en torno principalmente a la cuestión financiera del municipio.

En defensa de la fórmula empleada por la comisión para la consagración de la "autonomía" municipal uno de los miembros, el diputado Heriberto Jara se expresó de este modo: "... si la comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general... Hasta ahora se ha acostumbrado que los municipios hagan los presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los Estados para que allí sean revisados. Si el municipio, celoso de la instrucción pública, ... señala una fuerte partida para la instrucción pública, para su mejor sostenimiento y más amplio desarrollo, y el Estado cree que es una suma fuerte que no debe invertirse en la instrucción pública y cree que se necesita para atenciones de otra especie, puede restarle de la cantidad señalada a la instrucción, sacrificando así un ramo tan importante.. Lo que se dice de este ramo puede decirse respecto de los demás: los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesiten, en fin aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste... y, por consiguiente, los habitantes

de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional ... serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso... Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica..." (116)

Aun cuando en el ánimo de muchos diputados privaba el deseo de consagrar la libertad municipal, la fracción II del proyecto de la comisión fue impugnada. Se criticó la intervención de los inspectores estatales en la vida municipal y se criticó que fuese la Suprema Corte la que resolviera las controversias en materia hacendaria entre estado y municipio. Podemos decir que el debate se verificó entre partidarios todos de la libertad municipal, que, sin embargo, sustentaban diversas interpretaciones de cómo plasmar en el texto constitucional este principio.

El diputado Hilario Medina, miembro de la comisión de Constitución se refirió a esta situación diciendo: "... la comisión ha visto con toda complacencia que los señores diputados que se han inscrito en pro y aquellos que han hablado en contra del dictamen están de acuerdo todos en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio. Yo he podido observar que la diferencia de criterio entre los diversos oradores estriba, en realidad, en puras cuestiones de detalles, y fundando en esas observaciones, tengo la esperanza, casi la seguridad, de que ganaremos y podremos incluir en la Constitución un gran principio avanzado, que será de hoy en adelante, la clave de nuestra seguridad política y de nuestra prosperidad general... ¿De qué manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su

(116) Discurso citado en Idem., Tomo II, pp. 505-507. (Subrayado de EZG)

fuerza? Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad. El municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, o sea el Estado o la federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir..." (117)

A continuación Medina defendió el dictamen de la comisión en lo referente a los inspectores estatales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el que los municipios recaudaran todos los impuestos. Al final exhortó al pleno del Congreso a apoyar el proyecto, con lo cual se dió por terminada la sesión para ser reanudada por la noche del mismo día.

El diputado Lizardi buscando un término medio que conciliara los intereses de los opositores del dictamen y de sus defensores propuso que:

"... En mi concepto, la solución lógica es esta: dejar al Estado, que conoce mejor que nadie sus recursos, mejor que nadie la manera de manejarlos, dejar al Estado la libertad de fijar un sistema municipal de hacienda... ¿Quién es el único capaz de juzgar en la hacienda? El Estado mismo. Por consiguiente, son las legislaturas locales las que deben determinar y expedir sus leyes municipales, ... debemos dejar a los municipios la libertad administrativa de su hacienda, pero hay que dejarles también una ley secundaria a las que emanen de la legislatura local que fije a cuánto asciende la hacienda municipal..." (118)

El diputado Lizardi al pretender defender el proyecto de la comisión -pues se había inscrito originalmente para hablar en pro del dictamen- en realidad había criticado el que los municipios cobraran todos los impuestos. Además propuso una alternativa que en realidad se asemejaba más a las respuestas que las anteriores constituciones federales (de 1824 y 1857) habían dado al problema municipal: considerándolo una cuestión estatal que por lo tanto no debía ser reglamentado ampliamente por la Carta federal.

El siguiente orador, el diputado Calderón presentó ante el Pleno la proposición de que fuera la legislatura de los estados quien de terminara todos los impuestos que le correspondían a los municipios pues, "... la legislatura del Estado es el único cuerpo competente para dar leyes que deben obedecer los ciudadanos de un Estado... que la legislatura del Estado señale al municipio sus recursos y que se quede al Estado con sus recursos propios para que quien mande en sus oficinas de rentas... Las dificultades del Estado se resolverán dentro del Estado; de otra manera nuestra República no será federal: será un conglomerado de municipios en el campo económico que ocurrirán a resolver sus asuntos en México ante la Suprema Corte de Justicia". (119)

(117) Idem. pp. 523-524. (Subrayados de EZG).

(118) Idem. pp. 530-531.

(119) Idem. pp. 536-537.

En este punto del debate era evidente que los diputados favorecían la consagración de la libertad municipal. Los discursos en pro del dictamen y aun en contra de él son prueba de ello. Sin embargo, no existía consenso en torno a la fórmula constitucional adecuada para lograr asegurar tal principio. Es claro también, que el proyecto de la 2a. comisión, redactado en los términos ya descritos, no convencía a sus impugnadores; no obstante las elocuentes defensas que del proyecto externaron en la tribuna, Jara, Medina y otros.

En la votación que siguió al debate se rechazó el dictamen presentado por la comisión por el voto negativo de 110 y afirmativo de 36 en la sesión del 25 de enero. Una segunda propuesta presentada en forma de voto particular por los diputados constituyentes Heriberto Jara e Hilario Medina fue también rechazada. Si bien el texto intentaba un compromiso, no logró vencer las opiniones encontradas del congreso.

El voto particular de Jara y Medina señalaba que "habiendo sido rechazado el primer dictamen de la comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del municipio, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable asamblea el precepto relativo, en los siguientes términos:

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el tribunal superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva". (120)

El debate continuó -ya encontrándose la sesión del congreso- en las primeras horas del 31 de enero. La posición de que fueran las legislaturas estatales las que reglamentaran la hacienda municipal ganaba adeptos. El diputado Gerzayn Urgarte propuso entonces, que se retiraran los dictámenes de la comisión y el voto particular; y se sometiera a votación el siguiente texto de la fracción II:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". (121)

Por una mayoría de 88 votos a favor y 62 en contra se aprobó finalmente el texto que -sin modificaciones sustanciales- tendría vigencia hasta antes de la

(120) Idem. p. 544.

(121) Idem. p. 550.

reforma de 3 de febrero de 1983. Si bien los integrantes del Congreso Constituyentes de 1917 estaban conscientes de la problemática municipal, la solución que se le dió fue incompleta en atención, sin lugar a dudas, a la coyuntura histórica que privaba en esa época e influía en los diputados constituyentes.

Miembros también de la 2a. comisión de puntos constitucionales, Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, expresaron su punto de vista sobre el municipio en un voto particular -que si bien representaba la posición más adelantada, no prosperó, pero amerita ser transcrito en su parte conducente:

"II.- Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguientes:

"1o. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

"2o. Una suma que el Estado integrará al Municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

"3o. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la organización municipal, pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

"Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oírá al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurren a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

"Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el Municipio conocerá de él el Tribunal Superior del Estado en la forma que establece el párrafo anterior.

"En todo caso los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad". (122)

El precepto diseñado de esta manera tenía la ventaja de señalar varios renglones de la hacienda municipal. La libertad hacendaria municipal quedaba menos como principio ideal y se concretizaba en el voto particular de Machorro Narváez y Méndez. Quizás no significaba la fórmula idónea pero señalaba el camino jurídico a seguir; la hacienda municipal debía ser definida para poder estar asegurada.

(122) Transcrito de José Gamas Torruco, "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano", en Los Municipios de México, p. 104.

En el año de 1917 la actual Carta Fundamental fue promulgada el 5 de febrero, entrando en vigor el 10. de mayo. El Municipio Libre, principio revolucionario había sido consagrado en el artículo 115. Y un gran paso hacia la verdadera autonomía municipal había sido dado.

CAPITULO CUARTO
LA REFORMA DEL ARTICULO 115

CAPITULO CUARTO
LA REFORMA DEL ARTICULO 115

SUMARIO: 4.1 Exposición de Motivos. 4.2 La Hacienda Municipal. 4.3 Los Servicios Públicos. 4.4 Límites de la Autonomía Política. 4.5 Los Trabajadores del Ayuntamiento. 4.6 Desarrollo Urbano. 4.7 Transitorios.

4.1 EXPOSICION DE MOTIVOS.

El municipio ha sido dentro de la estructura federal la institución menos a tendida en México. Es sólo recientemente que éste ha suscitado interés y una verdadera preocupación entre investigadores y gobernantes. El modelo centralis ta ha agotado sus posibilidades en muchos campos y ha cumplido su misión histó rica. En los años anteriores a la presentación, ante la Cámara de Senadores, de la iniciativa de decreto por la cual se iniciaba el procedimiento constitu cional de reforma y adiciones al texto del artículo 115 de la Constitución Gene ral -y que una vez aprobada fue publicada el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación- se hizo patente la urgencia de modificar ampliamente las bases jurídicas que desde el Constituyente del 17 regulaban al municipio.

Reformar el régimen municipal implica necesariamente tocar las bases y el funcionamiento del sistema federal en su conjunto. Es así como se encuentran íntimamente ligados los conceptos de "fortalecimiento municipal" y de "descentralización nacional". "El país tiene el medio institucional para llevar a la realización, de manera organizada y gradual, la descentralización del proceso de toma de decisiones, de los recursos y de la actividad; el federalismo y su célula básica, el municipio libre... El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal, sino nacional, en toda la plenitud de la palabra. Por ello el desafío municipal se convierte en un desafío nacional". (123)

El proceso centralizador, que en todos los ámbitos ha sido nota característica del devenir histórico postrevolucionario, es indudablemente un impedimento al desarrollo pleno del país. Revertir esta tendencia exigía revitalizar al mu nicipio pues la historia de la comunidad local a partir de la época colonial

(123) El Desafío Municipal, p. 8.

muestra la carencia de una sólida base económica de esta institución. El municipio así ha sido, en los anales de la historia, más una figura jurídica y un ideal, que una realidad dinámica.

El texto aprobado en el Congreso Constituyente de 1916-17 suprimió a los jefes políticos -importante anhelo revolucionario- pero en el campo hacendario no logró más que calificar de "libre" al municipio sin dotarlo de los instrumentos fiscales necesarios.

La estructura municipal, resultado del texto original de la Constitución vigente, impidió un sano desarrollo de la vida local. Durante la vigencia de este texto fueron presentados varios proyectos de reforma que se enfocaban hacia el problema fiscal, sin que fructificara ninguno de ellos.

Las reformas de 3 de febrero del año en curso introducen cambios trascendentes en la vida de los municipios, atendiendo los aspectos políticos, económicos administrativos y sociales de las comunidades locales.

La restringida órbita de acción a que tenía sometido al municipio el anterior texto del artículo 115 constitucional, sometiendo al ayuntamiento a los poderes estatal y a la injerencia federal, es ampliada en la pasada reforma. Se protege políticamente al ayuntamiento y se enumeran sus competencias fiscales para de este modo fortalecer su "autonomía". Sin lugar a dudas es una reforma radical que marcha por el buen camino para alcanzar el ideal de un sólido ente público local que sea capaz de responder eficazmente a las necesidades de las comunidades del país.

Finalmente al diseñarse los cambios propuestos a la Constitución, "se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa". (124) Se mantiene un justo equilibrio entre la diversidad de los municipios y el señalamiento de bases jurídicas comunes. Respeta, la reforma, los lineamientos generales del texto emanado del Constituyente en lo que se refiere a los principios republicanos y federales. Queda, pues, el nuevo artículo 115 dividido en diez fracciones, siete de las cuales se refieren exclusivamente al municipio, dos de manera común a los estados y a los municipios, y una que refiriéndose solo a los estados no sufrió modificación sustancial.

(124) "Iniciativa de decreto que reforma y adiciona al artículo 115 constitucional", p. 8.

4.2 LA HACIENDA MUNICIPAL

En materia económica son dos los aspectos principales que caracterizan a nuestras municipalidades: por un lado la concentración de los ingresos fiscales de parte de las instancias superiores de gobierno y por otro lado la desigualdad patente que existe entre los municipios del país. Las comunidades más desarrolladas, por ese propio hecho, atraen a la inversión y al crédito; mientras que los municipios más pobres continúan sumiéndose en la marginación por su incapacidad de obtener créditos y de generar actividad económica. Es indiscutiblemente un círculo vicioso de subdesarrollo e injusticia social.

La mala distribución del ingreso a través de todos los municipios ocasiona la migración de recursos humanos y de capital hacia los municipios más ricos y hacia los centros urbanos industrializados. Ante esto, la Federación ha ido aumentando su intervención directa en los asuntos económicos locales por medio de la actividad de diversos organismos e instituciones.

El texto anterior del artículo 115 constitucional otorgaba a las legislaturas locales y a las dependencias económicas del sector federal centralizado una acentuada intervención en la determinación del monto de los recursos que le correspondían al municipio y los rubros a los que los podía destinar.

La reforma al precepto constitucional que norma la vida municipal se vió animada por los argumentos señalados y por la realidad de la mayoría de los 2,377 municipios. La meta fue desde un principio el asegurar a los ayuntamientos un mínimo de recursos no sujetos a las decisiones de órganos e individuos alejados del problema municipal.

Para tal fin la fracción IV del artículo 115 enumera los rubros fiscales que los municipios percibirán necesariamente. De este modo el precepto reza:

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos

que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".

Destaca que en la parte inicial de la fracción citada se reitera que los municipios administrarán libremente su hacienda, fórmula que proviene del texto o original emanado del Congreso Constituyente de Querétaro.

En la fracción II se hace referencia a la personalidad jurídica de que están investidos los municipios, así como a que manejarán su patrimonio conforme a la ley. El concepto de patrimonio adquiere con esta reforma un significado preciso, pues atendiendo a lo expresado en la fracción IV el legislador se ha pronunciado claramente.

Por otra parte el artículo constitucional establece que "las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamiento y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles" (fracción IV). De acuerdo al espíritu de las reformas, la órbita de actividades del ayuntamiento es ampliada permitiéndole aprobar su presupuesto de egresos; esto es, disponer libremente de sus recursos destinándolos a aquellos fines que el propio gobierno municipal determine. Claramente entendido que el ayuntamiento no posee la facultad legislativa y que los tributos deben establecerse en una ley (en sentido formal y material), corresponde todavía a las legislaturas locales el aprobar las leyes de ingresos municipales.

Dentro de las modificaciones introducidas al artículo 115 en materia fiscal resta referirse a la elevación a rango constitucional de los convenios de coordinación que pueden celebrar la Federación y los estados, y éstos con los municipios:

"X. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Según señala el maestro Jorge Carpizo (125) este precepto es delicado pues abre las puertas para disposiciones secundarias modifiquen el sistema de competencias, rígidamente delimitado en la Constitución. Esto es, la propia Carta

(125) "Seminario sobre reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución" (versión estenográfica).

Magna permite que mediante convenios se altere lo establecido en la Ley Fundamental.

4.3 LOS SERVICIOS PUBLICOS.

El texto anterior del artículo 115 no hacía alusión a la función municipal de prestación de servicios públicos locales. La reglamentación respectiva se hacía en ordenamientos secundarios, principalmente en las leyes orgánicas municipales y en los reglamentos del ayuntamiento.

Ante la falta de definición de la ley en este renglón, muchos servicios públicos locales han sido absorbidos por la federación y los estados. "Tarea difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tiene el carácter municipal. Un problema complejo de la organización municipal es la determinación de la competencia entre la entidad federativa y el municipio, sobre todo por sus implicaciones fiscales.

"Por exclusión podría decirse que todo aquello que no tiene a su cargo el gobierno federal, o los gobiernos de las entidades locales, queda en el campo de la acción municipal. Esta manera de pensar deja en pie la determinación de este problema." (126) Lo que es verdad es que la teoría y la doctrina jurídica no coinciden en señalar qué servicios públicos corresponden a los municipios: no hay servicios públicos municipales por naturaleza propia. (127) La realidad enseña, sin embargo, que lo adecuado es que los ayuntamientos presten aquellos servicios que no rebasen el ámbito geográfico local.

Toda comunidad exige un mínimo de servicios públicos (policía, saneamiento, pavimentación, servicio de limpia, etc.) y por las características propias de estas actividades económicas, es el gobierno quien mejor se hace cargo de ellos. En el caso de los municipios, la falta de recursos ha resultado en una desigual prestación de servicios a lo largo del país. Sin embargo, gran parte de los ingresos municipales provienen de esta fuente (derechos).

Existe otro problema consistente en que debido a "la existencia en el país de 2,377 municipios, muchos de los cuales son demasiado pequeños, ocasiona la dispersión de los gastos gubernamentales y la elevación de los costos de la administración municipal, lo que a la vez propicia el deficiente funcionamiento de los ayuntamientos en cuanto a la planeación de programas de desarrollo que

(126) Andrés Serra Rojas. Op. Cit., p. 616.

(127) Es sólo la teoría económica la que permite determinar cuáles servicios públicos debe prestar cada nivel de gobierno: Ver Capítulo 5.

contemplan la eficiente prestación de servicios públicos". (128)

La reforma pasada señala un marco general para la prestación de servicios públicos por parte del gobierno municipal. Enuncia en la fracción III los servicios a cargo del ayuntamiento, sin limitarlos en número determinado. El precepto dispone:

"III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

"a) Agua potable y alcantarillado.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines.

"h) Seguridad pública y tránsito, e

"i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Para la más eficiente prestación de los servicios públicos locales, el artículo 115 también faculta a "los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley", para "coordinarse y asociarse" (fracción III); y como se mencionó en el apartado anterior, para celebrar convenios con el propio estado en este mismo campo (fracción X).

4.4 LIMITES DE LA AUTONOMIA POLITICA.

Un conjunto de modificaciones introducidas al texto constitucional pueden agruparse dentro de la categoría de garantías de libertad política del municipio. Ha sido señalado con anterioridad que el municipio se encuentra en una situación precaria en lo que respecta al desenvolvimiento de su propia actividad. La entidad federativa no sólo ha asumido, a lo largo de los años, un cada vez mayor número de funciones locales; sino que a través de sus órganos políticos interviene directamente en la política y en la economía del municipio.

El artículo 115 en su forma original pretendía asegurar la autonomía política del municipio con la fórmula establecida en su fracción I, párrafo I:

(128) El Desafío Municipal, p. 116.

"Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado".

El precepto demostró ampliamente su incapacidad para asegurar una vida política plena en los municipios de nuestro país. Las propias constituciones estatales -en sus versiones previas a la nueva reforma- facultaban a los gobernadores a intervenir en las elecciones de los ayuntamientos, en la elaboración de los planes de desarrollo; inclusive en declarar la desaparición de los poderes en un municipio; y a las legislaturas a sancionar las ordenanzas municipales. (129)

La reforma y adiciones que sufrió el artículo 115 pretenden solucionar este problema que aqueja a las comunidades de todo el país y que se alza como impedimento de democracia.

La fracción VIII, último párrafo del texto reformado se ocupa de dar un paso adelante en la Reforma Política introduciendo el principio de representación proporcional a todos los ayuntamientos de México, independientemente del número de habitantes que hubiere en el municipio. Anteriormente era menester una población de trescientos mil habitantes o más para que tuviera efectos el principio de representación proporcional. Es importante destacar que antes de la pasada reforma constitucional varias constituciones estatales ya habían introducido el mencionado principio para la integración de sus ayuntamientos, sin importar el número de habitantes.

El precepto en su parte conducente expresa:

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá... el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

En materia de legislación municipal se amplían las facultades de los ayuntamientos pues dentro de los lineamientos que señalen las leyes estatales, los municipios podrán expedir reglamentos y disposiciones de observancia general.

El segundo párrafo de la fracción II dispone:

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Si bien la fracción I reproduce los principios de la materia electoral del antiguo texto, las reformas introducen -dentro de este mismo precepto- lo

(129) Idem. pp. 237-243.

referente al procedimiento de desaparición de poderes municipales. Se establecen requisitos para la suspensión o declaración de haber desaparecido los poderes locales o para la revocación del mandato de alguno de los miembros del cabildo. La reforma pretende garantizar el principio de legalidad en esta materia y de seguridad jurídica en favor de los funcionarios electos popularmente para gobernar el municipio. Además se reconoce expresamente la garantía de audiencia a los miembros del ayuntamiento y se les otorgan medios de defensa legal. Quedan, no obstante, sin reglamentarse las causas graves que puedan motivar la desaparición jurídica del gobierno municipal, dejando expresamente a las constituciones locales esta facultad. Por último, tampoco señala la Constitución General quién o quiénes estarán facultados para ejercer la acción respectiva: tam bién corresponderá esta delicada materia a leyes secundarias.

"Art. 115.I. (...) Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley".

Dentro de este apartado queda por mencionar que la fracción III del texto original se repite en la fracción VII del nuevo precepto otorgando "el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente" al ejecutivo federal o a los gobernadores de las entidades.

4.5 LOS TRABAJADORES DEL AYUNTAMIENTO.

La fracción IX establece las bases de regulación de las relaciones de los trabajadores al servicio de los municipios. "Los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, -según se expresa en la Exposición de Motivos de la iniciativa de reforma al artículo 115- deben estar igualmente protegidos, y consecuente mente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección

legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias". (130)

El avance que significa esta reforma en el campo del derecho laboral es de gran trascendencia. Alrededor de un millón de servidores públicos que laboran para los gobiernos estatales y municipales se encontraban desprotegidos y excluidos del artículo 123. A partir de la modificación del artículo 115 constitucional los estados y municipios deberán sujetar las relaciones con sus trabajadores a lo dispuesto en el capítulo laboral de la Constitución, a sus disposiciones reglamentarias y a las leyes estatales que deberán expedirse en esta materia. Si bien la fracción IX no lo señala, se infiere que se está aludiendo al apartado B del 123 constitucional, y esto atendiendo a las características propias de los empleados estatales y municipales.

La precaria situación de estos trabajadores se debe a que "los estados se abrogaron siempre, desde 1917 la facultad originaria para legislar sobre las relaciones con sus trabajadores a través de las leyes del servicio civil. Algunas datan de los años 1920, de los 30, de los 40, hay algunas de fecha reciente. Casi todas en condiciones inferiores a los mínimos del artículo 123. Los burócratas siempre vivieron inseguridad en sus labores". (131)

La reforma de 3 de febrero de 1983 consagra una garantía social de los trabajadores de estados y municipios. Inexplicablemente no lo hace en el Título Sexto de la Constitución, sino en el artículo 115. Sin embargo, señala las bases a que futuras reglamentaciones tendrán que sujetarse. De ahora en adelante, la renovación cada tres años de los funcionarios municipales no vendrá a significar el cambio total del personal. Se logrará mayor continuidad y eficiencia en las labores del ayuntamiento.

La fracción IX señala:

(130) pp. 18-19.

(131) Ponencia de José Dávalos en el "Seminario sobre reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución" (versión estenográfica).

"Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

4.6 DESARROLLO URBANO.

Las fracciones V y VI del nuevo texto del 115 constitucional comprenden disposiciones relativas al desarrollo y planeación urbanas. Cuestiones éstas que han venido obteniendo gran importancia a medida que todo el país se industrializa y urbaniza. Los municipios, por ser los entes públicos más próximos a la comunidad, deben velar por la solución de los problemas ecológicos que la aquejan.

La fracción V faculta a los municipios "para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas". Para lograr lo dispuesto con anterioridad, los municipios "expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias", siempre y cuando se sujeten a "los términos de las leyes federales y estatales relativas". Esta disposición se relaciona con lo señalado en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

La fracción VI repite lo establecido en la fracción V del anterior precepto, permitiendo la conurbación de municipios.

"Art. 115. VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

4.7 TRANSITORIOS.

"Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

"Artículo Segundo.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia

de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1o. de enero de 1984".

Estas reformas y adiciones marcan pues, sólo el comienzo del proceso que deberá continuar en el nivel estatal en un primer momento, y posteriormente en cada uno de los municipios nacionales. El fiel cumplimiento del principio de "libertad municipal" y del espíritu del nuevo artículo 115 mostrarán sus posibles alcances en la práctica cotidiana de las comunidades mexicanas.

III PARTE

DESCENTRALIZACION FISCAL

CAPITULO QUINTO

NOCIONES GENERALES DE FEDERALISMO FISCAL

CAPITULO QUINTO
NOCIONES GENERALES DE FEDERALISMO FISCAL

SUMARIO: 5.1 Concepto de Federalismo Fiscal. 5.2 Temas de Federalismo Fiscal. 5.2.1 Tamaño y Número Optimo de Municipios. 5.2.2 Externalidades. 5.2.3 Costos en el Sistema de Toma de Decisiones. 5.2.4 Movilidad de Consumidores y Costos de "Congestionamiento". 5.2.5 Mínimo de Servicios Públicos. 5.3 Teoría de las Subvenciones. 5.3.1 Relaciones Fiscales Intergubernamentales. 5.3.2 Tipos de Subvenciones. 5.3.3 Externalidades y Subvenciones. 5.3.4 Subvenciones en el Federalismo Fiscal. 5.3.5 El Ingreso y las Subvenciones. 5.3.6 Las Subvenciones Intergubernamentales. 5.4 Teoría de las Contribuciones. 5.4.1 Características del Sistema Impositivo. 5.4.2 Política Fiscal Local. 5.4.3 Sistema Impositivo Local. 5.4.4 Contribuciones en el Federalismo Fiscal. 5.4.5 Armonización Impositiva y Separación de Fuentes. 5.5 Tendencias en el Federalismo Fiscal.

5.1 CONCEPTO DE FEDERALISMO FISCAL.

La validez de la actividad económica del Estado, esto es, la intervención del sector público en el campo de las relaciones económicas es tema de un debate, hoy en día, completamente superado. Si bien se podría argumentar sobre el grado de participación estatal, la teoría económica está de acuerdo en que el sistema de mercado no necesariamente asegura, sin intervención estatal, que: a) exista una distribución equitativa del ingreso, aunque el mercado se encuentre en pleno empleo y los recursos sean asignados de manera eficiente; b) haya pleno empleo y plena producción, y c) se logre una asignación eficiente de los recursos (Richard Musgrave).

Partiendo pues de la necesidad objetiva de un gobierno con funciones en el campo de la economía, resta dilucidar la forma orgánica en que el aparato gubernamental puede prestar mejor sus funciones. Dentro de la gama de posibilidades se encuentra en un extremo el Estado unitario o centralizado y en el otro un Estado "totalmente" descentralizado (con salvedad, en este último caso, de que la total descentralización sería realmente una anarquía, por lo que nos debemos detener un poco antes).

El Estado unitario -desde el punto de vista económico- es aquel en que el

gobierno central o nacional se hace cargo de manera exclusiva de las funciones económicas. Las ventajas de esta forma estatal son múltiples (132):

1) Tiene mayores posibilidades de mantener altos niveles de empleo con precios estables que el sistema extremo de descentralización.

La agencia u organismo creador del dinero debe ser único y pertenecer al gobierno central pues de otro modo se desataría una galopante inflación al ser más efectivo para un municipio el imprimir dinero que aumentar la carga impositiva.

Al no tener acceso a la política monetaria, los gobiernos locales o municipales deben de depender de los instrumentos fiscales (política de ingresos y de egresos) que, sin embargo, son insuficientes para estabilizar sus economías pues los municipios son economías altamente abiertas.

Además al financiar el municipio su deuda, ocasiona que en un futuro haya una disminución real del ingreso de sus habitantes al tener que pagarla. A nivel nacional no sucede esto tan frecuentemente debido a la movilidad de los recursos financieros. Además una política de estabilización requiere de periódicos déficits y superávits del presupuesto con los correspondientes préstamos y pagos de crédito. Los gobiernos locales no cuentan con un amplio acceso al mercado de crédito y tampoco tienen el apoyo de una política monetaria.

2) En el problema de la distribución del ingreso, el Estado unitario también cuenta con ventajas. Debido a la relativa movilidad de individuos y empresas que existe entre municipios y entre estados, el intentar poner en práctica un programa impositivo para redistribuir el ingreso en una determinada comunidad ocasionaría que los individuos de más altos ingresos emigraran de esa localidad y que individuos con menores ingresos inmigraran.

Como la movilidad entre fronteras nacionales es menor, aunque no inexistente, las posibilidades de lograr llevar a cabo una redistribución del ingreso son mayores para el gobierno central.

3) En lo que respecta al problema de la asignación de recursos, un gobierno central tiene ciertas ventajas para ciertos tipos de bienes y servicios en lo que concierne a su provisión y producción. Este tipo de bienes son aquellos que proporcionan satisfacción a la generalidad de los habitantes de todo el país.

En el otro extremo se encuentra el Estado descentralizado (casi totalmente). Dentro de esta forma estatal el gobierno central carece prácticamente de toda responsabilidad económica pues son los gobiernos locales quienes asumen la responsabilidad financiera del Estado.

(132) Wallace E. Oates, Fiscal Federalism, pp. 4-10

El Estado descentralizado tiene a su vez una serie de ventajas en relación al Estado unitario (133):

Una limitación del Estado centralizado es que no es capaz de responder a las variadas preferencias de los habitantes de las distintas comunidades. De ofrecer el gobierno central todos los bienes y servicios públicos habría uniformidad en los programas públicos a través de todo el país. Pero este hecho se enfrenta a la realidad de que los habitantes del país no necesariamente desean la misma combinación de servicios públicos y de niveles de impuestos ("paquete fiscal"). El consumo de un bien público requiere necesariamente de un compromiso; compromiso que exige mayores sacrificios a medida que el número de habitantes aumenta. Un sistema financiero descentralizado flexibiliza los términos del compromiso al ampliar el número de posibles combinaciones de "paquetes fiscales".

Cuando el bien o el servicio público de que se trate es proporcionado por el Estado de manera uniforme, los gustos distintos de los consumidores no son tomados en cuenta. En cambio al haber una prestación de distintos servicios públicos (en su calidad y en su cantidad) por parte de un amplio número de gobiernos locales, se responde mejor a las diferencias entre comunidades.

En un mundo ideal los consumidores elegirían la comunidad en que desearan residir de acuerdo a la combinación "nivel de bienes y servicios públicos-nivel de contribuciones" que más les satisficiera.

Habría, en el sistema descentralizado que aludimos, la posibilidad de que surgiera una competencia entre comunidades que resultaría en innovaciones, implantación de nuevas técnicas y en general mayor eficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos.

Finalmente se podría citar otra ventaja más de esta forma estatal. Al existir una relación más cercana entre los beneficios y los costos de los programas públicos y el conocimiento por parte de los habitantes, éstos valorarían con mayor cuidado e interés las implicaciones de cada proyecto público. Lo contrario sucedería de ser el gobierno central el que ofreciera los bienes y servicios públicos, pues las comunidades tendrían el aliciente de aumentar al máximo posible todos los servicios provistos por el gobierno central pues la repercusión del costo en la comunidad sería marginal (insignificante).

Las dos formas estatales, que hemos visto, ofrecen ventajas en el campo económico. Siendo que también ambos sistemas tienen serias limitaciones en el cumplimiento efectivo de las funciones del sector público, es el sistema federal

(133) Idem, pp. 11-13.

dentro del campo de las finanzas públicas el que logra combinar las ventajas y reducir las desventajas de ambos extremos.

Dentro del Estado fiscal federal, cada nivel de gobierno lleva a cabo aquellas funciones económicas para las que por su propia naturaleza es más eficiente. De este modo el gobierno nacional es responsable de las políticas de estabilización de manera primordial; de la distribución del ingreso y de ofrecer determinados bienes y servicios públicos. Los gobiernos locales proveen aquellos bienes y servicios públicos que revisten importancia principal a los residentes de su circunscripción territorial. La estructuración óptima del Estado fiscal federal según Oates es aquella en la cual existe un nivel de gobierno para cada subconjunto de población que consume el bien público de que se trata. Cada gobierno representaría y comprendería dentro de su jurisdicción a precisamente el número total de individuos que consumen el determinado bien en determinada cantidad. Es lo que el autor llama "perfecta correspondencia".

El Estado federal dentro de la ciencia económica debe responder en su configuración y estructura a determinados factores (que se analizarán con posterioridad) para que los habitantes del país obtengan el mayor beneficio. Ajena sin embargo a consideraciones estrictamente financieras la nación mexicana se halla dividida en estados y municipios con límites geográficos bien definidos en el orden jurídico. No es correcta la afirmación categórica en el sentido de expresar que no intervienen condiciones económicas en la formación particular de un sistema federal. Es cierto que sí hay algunos elementos objetivos que coadyuvan a darle su sello particular a determinado Estado federal. Pero no son los únicos y ni siquiera -muchas de las veces- los más importantes.

Así pues, la atribución de responsabilidades fiscales entre los distintos niveles de gobierno es resultado de un proceso histórico (particular a cada país) en donde las diversas fuerzas políticas van moldeando la organización estatal, sin dejar a un lado los condicionantes económicos (134).

La teoría en torno al federalismo fiscal se ocupa pues, de descubrir principios generales que ilustren sobre la más apropiada división de las atribuciones fiscales (de ingreso y gasto) entre diversos niveles de gobierno con ámbitos de competencia territorial distintos. El federalismo fiscal se propone determinar,

(134) Cfr. James M. Buchanan y Marilyn R. Flowers, The Public Finances, pp. 358; Dick Netzer, "State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations" en The Economics of Public Finance, pp. 374-75 y Wallace E. Oates, Op. Cit., pp. 181-183.

en particular, la cantidad y la clase de servicios públicos que cada nivel de gobierno debe prestar. Además se avoca al estudio de la teoría de tributos y de las subvenciones intergubernamentales.

El concepto de federalismo tiene varias acepciones, entre ellas y de manera fundamental la jurídica-política y la económica (tema de este capítulo). Esta última es más general pues no se restringe a lo plasmado formalmente en la constitución política, y por lo tanto permite que ciertos sistemas que desde el punto de vista jurídico no serían considerados federales, lo sean desde el punto de vista económico. Para la economía y la teoría de las finanzas públicas, las estructuras políticas y jurídicas son secundarias en el análisis de federalismo fiscal; lo fundamental es que:

existan diferentes niveles de toma de decisiones que, para la prestación de determinados servicios públicos, respondan territorialmente a un conjunto de ciudadanos. (135)

Para que se pueda hablar de un Estado fiscal federal, vemos entonces, que es necesario que los diversos órganos gubernamentales que se hallan en los distintos niveles tengan la capacidad de tomar decisiones de ingreso y gasto, en respuesta a las necesidades de los habitantes de su entidad. Lo importante es que los órganos de gobierno respondan a los intereses de los residentes de la circunscripción sobre la cual ejercen su autoridad. Los fundamentos y preceptos legales sólo son relevantes en la medida que faciliten o impidan la respuesta efectiva de los gobernantes a los deseos de sus gobernados.

Con la salvedad de que sólo mediante el tratamiento posterior de los diversos temas que engloba el federalismo fiscal lograremos fijar los límites teóricos de esta disciplina, es pertinente aislar la siguiente definición de un Estado federal de acuerdo a la ciencia económica:

"Un sector público con niveles de toma de decisiones, centralizado y descentralizados, en los que las decisiones tomadas en cada nivel referentes a la prestación de servicios públicos son determinados en gran parte, por la demanda de esos servicios que hacen los residentes de (y quizás de otros que realicen actividades en) la respectiva jurisdicción". (136)

El federalismo fiscal parte de varios supuestos, como por ejemplo, el de que los niveles estatal y local de gobierno son considerados los proveedores

(135) Wallace E. Oates, Op. Cit., p. XVI.

(136) Idem, p. 17. (Traducción de EZG).

básicos de los servicios públicos (aunque con importantes excepciones); que por tratarse de sociedades muy interrelacionadas y con gran movilidad de agentes y factores económicos, se producen importantes externalidades resultado de la actividad financiera de las unidades de gobierno menores (estados y municipios); que la distribución de la capacidad de obtener ingresos no es equitativa entre estados y entre los municipios de un estado; y que pueden existir economías de escala en el funcionamiento de la administración pública y en la prestación de ciertos servicios públicos. (137) Estos tópicos serán tratados con extensión en las siguientes secciones de este capítulo.

Es un hecho interesante el que la preocupación por la actividad financiera de los gobiernos estatales y locales, así como por el funcionamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales, se han acrecentado significativamente. Si bien muchas de las presiones para que se lleve a cabo una reestructuración del sistema fiscal federal son de índole política (i.e. campaña presidencial en México, 1982), no es menos cierto que hay importantes factores económicos que presionan en el mismo sentido. Dentro de estos últimos destacan el deterioro, la inexistencia o la mala prestación de los servicios públicos locales, los crecientes déficits presupuestales, la inequitativa distribución del ingreso y el desarrollo regional desequilibrado, entre otros. (138)

En nuestro país esta preocupación ha cobrado la forma de una exigencia (principalmente a nivel municipal) de una mayor descentralización fiscal y un fortalecimiento de las haciendas locales.

El federalismo fiscal es primordialmente el estudio del grado óptimo de descentralización de las funciones económicas del Estado. Para analizar el grado real de federalismo fiscal deben verse dos aspectos: 1) cuál nivel de gobierno realmente gasta, adquiere bienes y servicios, y transfiere pagos a individuos y 2) cuál nivel de gobierno financia la actividad económica. (139) Interesa pues, medir el grado de descentralización fiscal que se define alternativamente como el porcentaje que reciben los gobiernos locales de los ingresos públicos; o bien como el porcentaje del gasto público que efectivamente ejercen los gobiernos locales. Así pues, la descentralización puede apreciarse desde el punto de vista de los ingresos públicos o de los egresos. (140)

(137) Dick Netzer, Op. Cit., pp. 363-364 y 381-385.

(138) Cfr. Philip E. Taylor, The Economics of Public Finance, pp. 543-544; Wallace E. Oates, Op. Cit., p. V; y Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, p. 514.

(139) Dick Netzer, Op. Cit., p. 376

(140) Wallace E. Oates, Op. Cit., p. 230.

5.2 TEMAS DE FEDERALISMO FISCAL.

5.2.1 TAMAÑO Y NUMERO OPTIMO DE MUNICIPIOS.

Uno de los temas centrales alrededor del cual gira gran parte de la teoría económica del federalismo fiscal es el de determinar el tamaño y el número más eficiente de comunidades o jurisdicciones a cargo de los ayuntamientos. Esto es, en un país como México en donde el nivel de gobierno más bajo es el ayuntamiento y en donde hay un embrionario desarrollo de entidades distintas al ayuntamiento con funciones financieras (de ingreso y gasto); el análisis teórico de determinar el tamaño y el número de jurisdicciones óptimo se debe referir necesariamente al municipio. Con la salvedad, esto último, de que la organización político-administrativa de México responde a una serie de variables históricas, políticas, etc. que limitan la posibilidad de aplicación de los resultados científicos.

Así pues, vemos que la teoría económica del federalismo fiscal se ocupa en determinar: 1) el número óptimo de comunidades (municipios, por ejemplo), y 2) el número de individuos que debe habitar cada comunidad. Existe además una relación estrecha entre ambos conceptos; cada bien o servicio público es colectivo sólo para un grupo limitado de consumidores y el tamaño del grupo determina la unidad gubernamental a quien debe corresponder ejecutar la función fiscal.

La fundamentación económica de que existan distintos niveles de gobierno y que además en un mismo nivel exista un amplio número de gobiernos, es que mientras más variado o diverso sea el país de que se trate (ya sea en costumbres, necesidades, gustos, etc.) mayor será la satisfacción obtenida de una provisión descentralizada de los bienes y servicios públicos, que de la provisión uniforme de éstos. Esto último debido a que existiendo diversidad de gustos, un nivel de terminado de provisión de un bien público se alejaría de los múltiples niveles deseados, redundando en una pérdida de beneficio para los consumidores.

Cualquier nivel de producción que no reúna la condición de ser "Pareto-eficiente" (por no responder directamente a los gustos de los habitantes de determinada jurisdicción) reduciría necesariamente el nivel de satisfacción de por lo menos un individuo o probablemente de más. El gobierno central al proveer un nivel uniforme no es capaz de proveer el nivel "Pareto-eficiente" para cada localidad.

Wallace E. Oates enuncia el "Teorema de la Descentralización" que formaliza lo antes expuesto: "Para determinado bien público -cuyo consumo es definido para subconjuntos de la población, geográficamente determinados, y cuyo costo de provisión de cada nivel de producción en cada jurisdicción es el mismo para el

gobierno central o para el local respectivo- siempre será más eficiente (o por lo menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producción "Pareto-eficiente" para su respectiva jurisdicción a que el gobierno central provea cualquier nivel de producción específico y uniforme a través de todas las jurisdicciones". (141)

Es necesario apuntar, sin embargo, que el "Teorema de la Descentralización" considera que el costo de abastecimiento de un bien o servicio público es el mismo para el gobierno central que para los gobiernos locales, o sea que no existen "economías de escala". De existir economías de escala podría darse el caso de que fuera más conveniente que el gobierno central proveyera el bien o servicio público de que se trate.

Como se dijo arriba, el determinar el tamaño óptimo de la jurisdicción sobre la cual va a ejercer su autoridad financiera (de ingresos y egresos) un determinado nivel de gobierno, es un tema fundamental del federalismo económico.

En el desarrollo de este tema se considera que sólo hay un bien público (cuyos beneficios inciden en un área geográfica determinada, fuera de la cual desaparecen), que hay una población determinada geográficamente, que los consumidores tienen gustos e ingresos idénticos y que el procedimiento de toma de decisiones no implica costos.

El bien público es impuro pudiendo ser apropiado o alternativamente incidir en toda la colectividad; lo importante de la naturaleza de este bien es que el número de consumidores es variable. De este modo, tratándose de este bien público, puede tratarse de determinar el número óptimo de consumidores conjuntos.

En este modelo (142) hay dos intereses que deben ser tomados en cuenta. En primer lugar que al consumir los individuos conjuntamente pueden obtener el bien más barato. A medida que haya más consumidores habrá un menor costo-por-consumidor que participa de los beneficios. Pero en oposición a este criterio, se debe considerar que existe un costo por el consumo conjunto del bien; costo que surge al tener que aceptar todos los consumidores un determinado nivel fijo de consumo.

Entonces a partir de estas dos fuerzas antagónicas se impone el siguiente desarrollo: A medida que aumenta el número de consumidores aumenta el costo por que el nivel de consumo se aleja del deseado por cada individuo y por otro lado aumenta (aunque de manera decreciente) el beneficio al disminuir el costo del bien.

(141) Op. Cit., (Traducción de EZG) p. 35.

(142) Idem, pp. 38-45.

La determinación del tamaño óptimo implica un "trade-off", un verdadero intercambio, entre el ahorro en costo (al aumentar el número de consumidores) por un lado, y el aumento en bienestar que se obtiene de reducir el número de consumidores (y acercarse cada consumidor a su nivel deseado de consumo).

La conclusión que se alcanza es que en donde el "trade-off" implique el máximo beneficio neto, se deberá de fijar el tamaño de la comunidad. Se trata formalmente de curvas de beneficio y costo. La posición de éstas depende a su vez de ciertos factores: Con respecto a la curva que mide el posible costo resultado de un aumento en el número de consumidores sujetos a un gobierno fiscal, el costo depende de la diversidad en las demandas individuales por el bien y de la agrupación territorial de estos. A medida que la diversidad en gustos sea menor y la agrupación territorial de consumidores sea más homogénea, el costo de centralización será menor. Lo opuesto es también cierto.

Con respecto a la curva que mide el posible beneficio resultado del aumento del tamaño del grupo de consumidores (que a su vez causa una disminución del costo por consumidor), su posición está influida por factores tecnológicos del bien. Aquí se deben ver, en cada tipo de bien público determinado, los efectos del aumento de un consumidor en los costos de provisión del bien y en su calidad.

R. Musgrave y P. Musgrave (143) resumen el tema del tamaño óptimo de jurisdicción de la siguiente manera: En un modelo con un bien público cuyos beneficios inciden en el territorio de manera restringida, y con consumidores con ingresos y gustos idénticos (por lo que están de acuerdo en la provisión del bien público); la cuestión se refiere a que si el costo por consumidor disminuye a medida que aumenta el número de consumidores y si la calidad del servicio o bien público de que se trate no disminuye por tratarse de un bien puro; entonces la solución eficiente es que todos los consumidores se agrupen en la jurisdicción de un gobierno. O sea, un Estado fiscal unitario.

Pero este modelo reconoce que deben tomarse en cuenta otros elementos. No es correcto afirmar que la calidad de los bienes o servicios públicos no se deteriora al aumentar el número de consumidores (no todos los bienes públicos son puros: existen "congestion costs"). Además a los consumidores les puede disgustar el agrupamiento excesivo.

Se llega a la conclusión de que el sistema fiscal debe incluir múltiples unidades, con el número de unidades dependiendo del tamaño de la población así

(143) Op. Cit., p. 515.

como de los efectos de los elementos de "congestionamiento" y agrupamiento excesivo. (144) Más adelante se verá que factores tales como las externalidades también influyen, no sólo en el tamaño de la comunidad, sino también en que pueda haber distintos tipos de "gobiernos fiscales" como los que existen en los Estados Unidos.

Si los gustos fueran similares las unidades serían similares; pero no lo son. Como las personas difieren en sus preferencias por servicios públicos, la solución eficiente exige que gente con gustos similares se agrupe de acuerdo a estas preferencias. El sistema tendrá múltiples unidades -gobiernos fiscales-, algunas similares y otras distintas, de acuerdo al tamaño y a la composición de la población.

En la determinación del tamaño óptimo de las jurisdicciones fiscales (grado de descentralización) deben además considerarse otros elementos de igual importancia a los ya señalados: efectos externos entre los diversos grupos de consumidores, el costo en el sistema de toma de decisiones y la movilidad geográfica de los factores de la producción.

5.2.2 EXTERNALIDADES.

El considerar a las externalidades, resultado de la prestación de los servicios públicos por un gobierno local, implica tener que tomar en cuenta varias situaciones. En primer lugar la existencia de externalidades repercute en el tamaño óptimo del municipio (jurisdicción fiscal en términos generales). En segundo lugar, el que los beneficios producto de la prestación de un servicio público no sean totalmente "internalizados" ocasiona niveles ineficientes de oferta de bienes y servicios públicos. Este segundo caso, además, hace necesaria la intervención de niveles superiores de gobierno en las decisiones locales fiscales (hecho que se estudiara más adelante).

Pasemos ahora a ver el primer caso. Hasta este punto del desarrollo se había considerado que en el consumo de un servicio público los beneficios y los costos se referían exclusivamente a un grado particular de consumidores; pero generalmente los efectos de la prestación de un determinado servicio trascienden las fronteras de la comunidad respectiva influyendo en el bienestar de individuos de otras comunidades. La existencia de externalidades en la determinación del tamaño óptimo de comunidad llevaría a que éstas fueran generalmente más grandes para lograr internalizar las externalidades. Lo que se busca es que quien

(144) Idem, pp. 519-520.

tome las decisiones financieras tome en cuenta los gustos y necesidades de todos a quien va a afectar en su bienestar.

Por lo tanto es de esperar que los efectos externos conduzcan a que el grado óptimo de descentralización sea menor y por lo tanto las jurisdicciones serán mayores.

Veamos ahora el segundo caso (145). Prácticamente no hay servicios públicos que redunden en beneficios exclusivos para la comunidad. Educación y parques nacionales, por ejemplo, tienen grandes externalidades.

Colectivamente hablando, el precio de los servicios públicos para los habitantes de una jurisdicción se puede contabilizar como tributos menos transferencias. Los habitantes de estas comunidades sólo estarían dispuestos a pagar por aquellos beneficios que pueden internalizar (esto es el valor de los bienes y servicios públicos para los consumidores). Pero si estos servicios producen externalidades positivas para los habitantes de otras comunidades (beneficios que otros consumidores estarían dispuestos a pagar), los servicios públicos no serían prestados en la calidad y cantidad óptimas.

Habría un nivel insuficiente de oferta del bien público si es que los no-residentes (que se benefician con los bienes de la comunidad) no le pagaran una compensación a los habitantes de la comunidad. (146) Hay dos maneras de corregir estas posibles ineficiencias. O bien puede haber una negociación entre los beneficiarios de la provisión del bien público con los miembros de la comunidad, para que ésta provea el nivel adecuado (Musgrave y Musgrave lo llaman "negociación interjurisdiccional con pequeños números"); o bien al no ser viable la negociación directa entre las partes interesadas, el gobierno nacional o estatal puede intervenir por medio de pagos intergubernamentales (subvenciones o participaciones) para propiciar que la comunidad produzca el nivel eficiente del bien o servicio público de que se trate. Aún más, podría financiar este subsidio cobrando selo a los individuos beneficiados por la externalidad - que están dispuestos a pagar por ese beneficio. (147)

Hay cierto tipo de bienes y servicios públicos cuyos beneficios no son fácilmente definibles por área geográfica. Hay algunos que si bien tienen efectos benéficos a nivel nacional, también producen beneficios que afectan con distinta intensidad a ciertas regiones. La incapacidad de "internalizar" correctamente

(145) Cfr. Dick Netzer, Op. Cit., pp. 367-368.

(146) R. Musgrave y P. Musgrave, Op. Cit., pp. 528-529.

(147) Cfr. Idem, p. 529 y Dick Netzer, Op. Cit., 368-369.

los beneficios ocasionados por este tipo de bienes (llamados por Musgrave y Musgrave: mixtos) crea ineficiencias.

No teniendo todos los servicios públicos -por su propia naturaleza- las mismas externalidades en su alcance geográfico, una posible solución es la existencia de distintas y varias unidades de decisión que se hagan cargo de prestar distintos servicios. (En los Estados Unidos operan de este modo: townships, counties, cities, municipalities, school districts. En México las reformas al artículo 115 que se refieren a la coordinación entre distintos niveles de gobierno y a la conurbación, abren la posibilidad legal de que los ayuntamientos puedan ajustarse en su actividad financiera a las necesidades económicas).

5.2.3 COSTOS EN EL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES.

Cuando se toman en cuenta los costos que implica la toma de decisiones colectivas se aprecia que aunque fuera posible crear un nivel de gobierno para cada grupo de consumidores que conjuntamente consumen un determinado bien público, hay ciertas razones para no hacerlo. (148)

Las desventajas que existen en crear un gobierno que se responsabilice de proveer cada bien y servicio público, son de acuerdo a Oates el que hay costos fijos asociados a la operación de un gobierno (salarios de funcionarios y empleados públicos, mobiliario, instalaciones, etc.) y en la elección y renovación de los funcionarios (tiempo y esfuerzo del electorado). El autor concluye que nos encontramos frente a un intercambio entre los beneficios de poder contar con un gobierno específico para la provisión de cada bien y servicio público (de acuerdo a sus externalidades) y los costos asociados a la existencia de una multiplicidad de burocracias. Una solución parcial a este problema es que cuando, por el alcance de sus beneficios, varios servicios públicos coincidan, un solo gobierno deberá prestar todos los servicios. (En la realidad, la existencia real de los límites geográficos de los municipios y las obligaciones legales de los ayuntamientos impiden que se adecuen eficientemente los gobiernos con los servicios prestados).

En la determinación de la estructura gubernamental de toma de decisiones fiscales intervienen, sin embargo, otros factores: Buchanan y Flowers (149) consideran que el costo de tomar una decisión es mayor mientras mayor sea el número

(148) Wallace E. Oates, Op. Cit., p. 49.

(149) Op. Cit., pp. 440-441.

de individuos que se deban considerar. Según este razonamiento habría un mayor número de gobiernos para una misma población.

Es más sólido el argumento (150) de que existen economías de escala en la provisión de ciertos servicios públicos. Algunas unidades de decisión fiscal tienen costos decrecientes en la provisión de determinado bien o servicio público. Esto nos llevaría a un menor número de gobiernos responsables de las funciones fiscales en el caso de este tipo de servicios públicos locales. (Un ejemplo de este argumento sería que en el caso de la educación, de haber economías de escala que condujeran a que el número de alumnos atendidos, por un gobierno determinado, fuera de 5,000, eso repercutiría en el número de school districts óptimos).

Como la adecuación entre número de consumidores y gobiernos que les prestaran los servicios públicos es sumamente difícil, parecería que el argumento de economías de escala no sería válido. Una posible solución es que el gobierno central -que cuenta con economías de escala- produjera el bien o servicio público y el municipio proveyera el bien de acuerdo a la demanda en su jurisdicción. (151)

5.2.4 MOVILIDAD DE CONSUMIDORES Y COSTOS DE "CONGESTIONAMIENTO".

Dentro de un Estado fiscal federal, el ciudadano no puede sustraerse de la política fiscal nacional; lo que sí puede hacer es elegir y asentarse en la comunidad (estado y municipio) que ofrezca la combinación o "paquete fiscal" (nivel de impuestos-nivel de servicios públicos) que más le satisfaga.

Al haber libre movilidad intercomunitaria, los individuos inmigrarían hacia la comunidad que proveyera el "menú" fiscal que más les conviniera. A la vez habría que individuos con gustos e ingresos similares se ubicaran en áreas geográficas cercanas y se fortalecieran los beneficios de la descentralización fiscal. (152)

Una desventaja de la libre movilidad de los consumidores es que cuando los bienes colectivos no son puros (y frecuentemente no lo son: una estación de bomberos, una escuela, un conjunto de calles, etc.) el aumento de un consumidor más, disminuye la calidad del servicio ofrecido (esto es a lo que se le conoce como "congestions costs"). (153) Un ejemplo señalado por Oates es el de un sistema educacional en donde hay un número dado de insumos y un número variable de alumnos. La calidad de la educación variará de acuerdo al número de alumnos ya que

(150) R. Musgrave y P. Musgrave, Op. Cit., pp. 522-523.

(151) Wallace E. Oates, Op. Cit., p. 45.

(152) Cfr. Idem, pp. 49-52; R. Musgrave y P. Musgrave, Op. Cit., pp. 520-523, y J. Buchanan y M. Flowers, Op. Cit., p. 444.

(153) R. Musgrave y P. Musgrave; Op. Cit., pp. 521-522.

el número de maestros, mesas, útiles, etc. permanece constante. A medida que aumenta el número de alumnos aumenta la relación alumnos-maestros, los salones se "congestionan" y por tanto disminuye el nivel de consumo de educación para cada estudiante. En este ejemplo a diferencia de cuando se trataba de un bien público puro o cuando había movilidad de consumidores, el costo de un consumidor adicional no es cero. Así el número de consumidores en la jurisdicción sí afecta la función de utilidad de cada individuo.

Este tipo de servicios o bienes públicos, aun con las limitantes señaladas, deben seguir siendo proveídos por el sector público de la economía según Musgrave y Musgrave. Esto debido a que este tipo de servicios públicos conservan la restricción de que deben seguir siendo consumidos por toda la comunidad en la misma cantidad. (O sea, la escuela como unidad de servicio o bien continua operando como tal y por lo tanto "consumida" por todos los individuos de la comunidad o deja de operar en su totalidad: No es necesario que todos los individuos sean propiamente alumnos para considerarlos como consumidores).

La movilidad de los consumidores trae aparejado el problema de no tomar en cuenta los costos de que un individuo se asentara en una comunidad determinada. La solución sería el cobro de un precio al individuo que desea ingresar a la jurisdicción. De este modo el número de individuos en el municipio se determinaría, tomando en cuenta la movilidad de consumidores y en equilibrio, cuando el precio igualara el costo marginal del "congestionamiento". (154)

Así puede verse que si bien la libre movilidad intermunicipal tiende a homogenizar el agrupamiento de los individuos en cuanto a sus demandas por servicios públicos también ocasiona problemas de "congestionamiento".

Una ventaja de la posibilidad de migrar a otros municipios es que de este modo los individuos revelan sus preferencias. (155) Pero otras variables económicas son mucho más explicativas en la cuestión de la relocalización (por ejemplo el diferencial de salarios).

5.2.5 MINIMO DE SERVICIOS PUBLICOS.

El gobierno central (nacional o estatal, en este caso) puede encontrar necesario, por varias razones, el que todos los municipios proporcionen a sus habitantes un nivel mínimo de una serie de bienes y servicios públicos. A estos bienes los puede considerar bienes meritorios ("merit goods") y por tanto decidir

(154) Wallace E. Oates, Op. Cit., p. 51.

(155) R. Musgrave y P. Musgrave hacen referencia al modelo de Charles M. Tiebout; Op. Cit., p. 520.

que es necesario que toda la población nacional cuente con acceso a ellos, si bien que sean los gobiernos locales los que los proporcionen por razones de descentralización fiscal.

El gobierno central puede con esto pretender reorientar el consumo de la lo calidad o bien asegurar los intereses de las minorías (definidas en atención a sus necesidades y gustos fiscales). (156) El mecanismo que el gobierno central puede emplear es el de las subvenciones, tema que trataremos más adelante.

En México, a partir de la reforma al artículo 115 constitucional, el gobier no federal ha considerado explícitamente como bienes meritorios a los siguientes (157):

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condicio nes territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El mecanismo que constitucionalmente pretende asegurar la prestación de estos servicios es la combinación de otorgar determinados rubros de ingresos a los municipios (fracción IV) y ordenar a los estados que apoyen "cuando así fuere ne cesario y lo determinen las leyes" a los municipios para la adecuada prestación de estos servicios públicos.

Lo que no se señala en la Constitución es el nivel mínimo de provisión de los servicios y por lo tanto será por medio de otros mecanismos fiscales que el gobierno central deberá intervenir para que se alcance el mínimo deseado.

5.3 TEORIA DE LAS SUBVENCIONES.

5.3.1 RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES.

Los sistemas fiscales federales no son entes rígidos en los cuales cada

(156) Idem, pp. 529-530. Ver también J. Buchanan y M. Flowers, Op. Cit., p. 448.

(157) Fracción III del Artículo 115 constitucional.

nivel de gobierno recauda y gasta dentro de su circunscripción territorial sin rebasar esos límites. En países con sistemas federales en materia financiera es una práctica generalizada que niveles "superiores" de gobierno intervengan en las finanzas de los gobiernos de otro nivel. Esto es, las razones para que en un sistema fiscal federal en donde como norma general existen áreas fiscales de beneficio en donde cada nivel de gobierno ofrece ciertos bienes y servicios públicos, haya relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno son (158):

- 1) La intervención por parte de un nivel más alto de gobierno puede ser necesaria para corregir los efectos de las externalidades (o sea el "spillover of benefits").
- 2) El gobierno central puede considerar a ciertos servicios públicos locales como bienes necesarios o indispensables (bienes meritorios) y desee subsidiarlos.
- 3) La teoría del federalismo fiscal puede exigir cierto grado de igualación en la posición fiscal de las jurisdicciones locales.
- 4) Diferencias fiscales entre distintas jurisdicciones pueden producir ineficiencias en la localización.
- 5) Las ventajas que tiene el gobierno central en materia impositiva pueden conducir a una recaudación central en lugar de una recaudación local.

También es común en Estados federales, el que el gobierno central complemente los ingresos locales con subvenciones y transferencias.

Las relaciones fiscales intergubernamentales o coordinación fiscal operan del lado de la recaudación, así como del gasto público. Como la teoría y la práctica tienden a favorecer una mayor centralización en la recaudación de los ingresos se hace cada vez más necesario el uso de los pagos intergubernamentales. Además es poco probable que la distribución adecuada de las responsabilidades de recaudación coincida con aquellas de gasto, por lo que surge de nuevo la necesidad de sistemas de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno para mediar entre los dos conjuntos de atribuciones. (159)

5.3.2 TIPOS DE SUBVENCIONES.

El gobierno central cuenta con distintos tipos de subvenciones para influir

(158) Musgrave y Musgrave, Op. Cit., p. 527.

(159) Dick Netzer, Op. Cit., p. 416 y p. 363.

en la política económica de las localidades. La teoría del federalismo fiscal demuestra que las distintas subvenciones causan distintos efectos económicos y por lo tanto deben ser utilizados, por el gobierno central, de acuerdo a los objetivos que se pretenden alcanzar.

Hay dos tipos básicos de subvenciones: las condicionadas y las incondicionales. En el caso de las subvenciones condicionadas el otorgante determina, en distinto grado, los propósitos o fines de esos fondos a los que deberá destinarlos el que los recibe. En el caso de las subvenciones incondicionales no hay tales especificaciones y el que recibe los fondos puede hacer uso de ellos de acuerdo a sus propias prioridades. Un tipo de subvención condicionada de uso generalizado es la llamada "matching grant" en la cual el gobierno que recibe la subvención debe aportar una cantidad que se determina en base a una fórmula específica y predeterminada que señala las proporciones en que cada nivel de gobierno debe contribuir. (160)

R. Musgrave y P. Musgrave reconocen, a su vez, la existencia de una variedad de tipos de subvención y realizan su propia clasificación (161):

Para el análisis de las subvenciones se deben observar ciertas características a partir de las cuales se alcanza la clasificación general de las subvenciones. En primer lugar se debe distinguir entre las subvenciones generales (también llamadas subvenciones en bloque) y las subvenciones selectivas. En segundo lugar se debe distinguir entre las "matching grants" y las "non-matching grants". Finalmente se debe ver si la subvención está o no relacionada con la necesidad fiscal de la unidad receptora. Se llega al siguiente cuadro (162):

		No Relacionadas	Relacionadas
Generales	"Non matching"	1	5
	"Matching"	2	6
Selectivas	"Non matching"	3	7
	"Matching"	4	8

Así pues, según esta clasificación nos encontramos con ocho tipos de subvenciones. Diversos tipos de subvenciones que logran alcanzar distintos objetivos.

(160) Wallace E. Oates, Op. Cit., pp. 65-66.

(161) Op. Cit., pp. 532-538.

(162) Idem, p. 532.

5.3.3 EXTERNALIDADES Y SUBVENCIONES.

Al agente económico que mediante su actividad genera una externalidad deberá recompensársele con un subsidio en unidades igual al valor marginal de los beneficios externos que ocasiona. De este modo, el agente económico de que se trata no incurrirá en niveles ineficientes de actividad, sino que considerando (por medio del subsidio) los beneficios que genera, alcanzará el nivel eficiente. (163)

El argumento descrito ha sido sujeto, sin embargo, a importantes críticas (164) Se dice que la existencia de externalidades no necesariamente resulta en una mala asignación de recursos (que deba ser corregida en base a subsidios o impuestos). En ausencia de costos de toma de decisiones el maximizar beneficios llevará a los interesados a actuar colectivamente para alcanzar una eficiente asignación de recursos. El individuo que se beneficia de la externalidad estará interesado en que el agente económico responsable de la externalidad aumente su actividad. El instrumento para lograr que se alcance el nivel eficiente de actividad muy bien podría ser un contrato formal entre las partes interesadas.

En este mismo sentido, la introducción de un programa de subvenciones del gobierno central, no sólo no lograría una asignación eficiente de recursos, sino que ocasionaría que hubiera un alejamiento del nivel eficiente ya alcanzado por negociaciones entre las partes interesadas.

Por lo tanto Oates llega a las siguientes reflexiones: Siendo el segundo argumento suficientemente sólido, ahí donde se puede esperar acción colectiva de los agentes económicos, no deberá recurrirse a las subvenciones públicas. Lo importante es dilucidar cuándo podría esperarse que haya acción privada y cuándo se cumple el supuesto de que haya toma de decisiones sin costo.

Un grupo pequeño podría verse como el caso que reúne los requisitos necesarios. En primer lugar, los costos de alcanzar una decisión se espera que serían relativamente bajos. En segundo lugar, las unidades económicas interesadas estarían en la posibilidad de medir los efectos de sus decisiones.

Cuando el grupo de que se trata fuera relativamente grande, cabría la posibilidad de que existiesen "free-riders", agentes económicos que viendo que su actividad es marginal en el mercado decidiesen aprovechar los beneficios sin participar en los costos.

(163) Este planteamiento pertenece a A.C. Pigou, The Economics of Welfare; y es citado por Wallace E. Oates, Op. Cit., p. 66.

(164) Ronald Coase, "The Problem of Social Cost" en Journal of Law and Economics, Vol. 3 (Oct. 1960); citado en Idem, pp. 67-69.

Una segunda crítica al argumento primero (y que pertenece a Pigou) también es señalado por Oates. (165) Se refiere a que aquel argumento no contempla la posibilidad de que haya externalidades recíprocas entre un gran número de agentes económicos. Si bien aquí todavía cabe la posibilidad de corregir las ineficiencias por medio de subvenciones (o alternativamente por medio de impuestos), el problema se torna extremadamente complejo. Deberá encontrarse un conjunto de subsidios y/o impuestos que permitan la asignación eficiente de recursos. Se requiere de la resolución simultánea de un gran número de relaciones. Sin embargo, el argumento de Pigou sirve como un marco general de estudio de esta problemática.

5.3.4 SUBVENCIONES EN EL FEDERALISMO FISCAL.

En un sistema fiscal federal no hay perfecta correspondencia entre el nivel de gobierno que provee los bienes y servicios públicos y los individuos que reciben los beneficios generados por esa prestación de bienes y servicios. Ya se vio que generalmente la actividad económica de un ayuntamiento, digamos, repercutirá positiva o negativamente en los individuos de otros municipios. Esto involucra ineficiencias.

La teoría de Pigou puede hacerse extensiva al caso de los gobiernos locales y al efecto de su actividad sobre los habitantes de su circunscripción territorial y a los habitantes de otras.

El ayuntamiento, se puede suponer, proveera en su municipio el bien o servicio público hasta el nivel donde la suma de los beneficios marginales privados de los residentes iguale el costo marginal de proveer ese bien para la hacienda municipal. (166)

Si el ayuntamiento -por medio de su actividad económica- produce externalidades, una subvención induciría al gobierno local a proveer el nivel eficiente del bien o servicio público.

En este segundo uso que se ha hecho de la teoría de Pigou (aplicado al caso de los gobiernos locales) se han tratado a los ayuntamiento como individuos pero existen algunas salvedades (167):

(165) Op. Cit., pp. 70-71.

(166) Idem, p. 72.

(167) Cfr. Atkinson y Stiglitz, Lectures on Public Economics, pp. 553-554 y Oates, Op. Cit., pp. 72-73.

- 1) Mientras que el sector privado tiene conocimiento directo de las preferencias de los consumidores a través de la compra y venta de bienes y servicios, los gobiernos locales deben utilizar otros mecanismos que son imperfectos para conocer las preferencias de los individuos de sus municipios respectivos.
- 2) No necesariamente -aun conociendo las preferencias de los residentes del municipio- los gobiernos locales actúan en forma tal que se maximice el bienestar de los habitantes.

Como es indudable que los gobiernos no se comportan en su actividad económica como los particulares, la teoría de Pigou, que busca por medio de subvenciones e impuestos corregir los efectos de las externalidades, no opera del todo eficientemente. Pero tampoco se puede descartar del todo el uso de este instrumento. Los ayuntamientos -aunque sea por razones políticas- no descuidan enteramente los intereses de los habitantes de su municipio. A falta de la negociación entre las partes involucradas, el sistema de pagos intergubernamentales permite la existencia de una solución -aunque imperfecta- para el problema de las externalidades, consecuencia de la descentralización fiscal.

Para la corrección de las externalidades la teoría coincide en que el tipo de subvenciones adecuada es el de las "matching-grants". (168)

5.3.5 EL INGRESO Y LAS SUBVENCIONES.

Las subvenciones del gobierno nacional a los gobiernos locales pueden tener como objetivo la redistribución del ingreso. Algunos países hacen uso generalizado de las subvenciones intergubernamentales como mecanismo redistributivo. Sin embargo, la eficacia de las subvenciones para modificar la distribución del ingreso se halla condicionada a que éstas se financien por medio de un impuesto federal, individual y progresivo. De este modo aunque los municipios ricos recibían la misma cantidad per cápita en subvenciones que los municipios pobres; aquéllos habrán pagado una mayor parte per cápita de los impuestos.

Se debe tener en mente, sin embargo, que el sistema de participaciones va dirigido a los estados y a los municipios, y no a los individuos directamente. Por lo tanto el efecto redistributivo de este sistema, aunque funcione a nivel unidad gubernamental, no es seguro que opere a nivel individuo. Podría ocurrir que dentro de municipios pobres habiten personas ricas y viceversa; ocupriendo

(168) Cfr. Musgrave y Musgrave, Op. Cit., pp. 532-538 y Oates, Op. Cit., pp. 75-78.

que la política redistributiva podría acentuar la desigualdad en lugar de atenuarla al transferir recursos de un individuo pobre (pero que vive en un municipio rico) hacia un individuo rico (pero que vive en un municipio pobre). O puesto de otra manera; puede ser que un municipio que recibe una subvención tenga una gran proporción de pobres, pero que el control político lo ejerzan un pequeño grupo de ricos y teniendo ambos grupos necesidades de servicios públicos muy distintos, el resultado final de la política redistributiva de las subvenciones favorecería a los ricos.

Sin embargo, la política redistributiva del gobierno federal se enfoca primordialmente a igualar la distribución del ingreso entre los individuos; no entre el ingreso-promedio de las distintas comunidades. Apoyos directos a comunidades más pobres deben ser vistos como una solución alternativa ("second-best") que puede servir para que estas comunidades ayuden, a su vez, a los individuos más necesitados. Así, es preferible una política fiscal por medio del impuesto sobre la renta para mejor distribuir el ingreso, que una política de subsidios a los municipios. (169)

Aunque un programa de subvenciones intergubernamentales no sea el más adecuado para lograr una más equitativa distribución del ingreso; el principio de equidad horizontal (trato igual a los iguales) favorece el uso de subvenciones condicionales a favor de los municipios más pobres. Aun si el gobierno nacional desarrolla una política fiscal en que se da el mismo trato a los iguales y los gobiernos locales hacen lo mismo: el resultado final de todos los presupuestos públicos combinados puede ser tal que individuos con ingresos iguales sean tratados finalmente de manera distinta. (170)

El ejemplo que ilustra lo anterior es el siguiente (171): si hay dos comunidades que proveen el mismo nivel de bienes y servicios públicos, pero una comunidad es más rica que la otra; la rica necesitará recaudar menos impuestos per cápita. Dos individuos con los mismos ingresos, siendo habitantes de las dos distintas comunidades, serían tratados fiscalmente distinto. El principio de equidad horizontal sería violado en este supuesto al tener que pagar mayores impuestos el individuo que habita en la comunidad más pobre.

El ejemplo anterior demuestra también que individuos con el mismo ingreso

(169) Philip E. Taylor, *The Economics of Public Finance*, p. 573; Wallace E. Oates, *Op. Cit.*, pp. 79-80; R. Musgrave y P. Musgrave, *Op. Cit.*, p. 525; J. Buchanan y M. Flowers, *Op. Cit.*, p. 468.

(170) Oates, *Op. Cit.*, pp. 81-82.

(171) *Idem.*

nominal tendrían distinto poder de compra, ya que el individuo que habita la comunidad más pobre tendría que pagar un mayor precio por los bienes y servicios. Habría una incongruencia entre el ingreso nominal y el poder de compra. Además habría una ineficiencia en la asignación de los recursos, al producirse migraciones hacia las comunidades más ricas, migraciones que no serían un reflejo de costos reales u otros factores que permitieran una asignación eficiente de recursos. (172)

Wallace E. Oates señala dos posibles mecanismos para lograr la equidad horizontal:

- 1) Imposición por parte del gobierno central de tasas de impuesto más altas para los residentes de las comunidades más ricas.
- 2) Ejecución por parte del gobierno central de un programa de subvenciones incondicionales que tenga por objetivo igualar la capacidad fiscal de todos los municipios, otorgando subvenciones a los municipios más pobres.

5.3.6 LAS SUBVENCIONES INTERGUBERNAMENTALES.

Como ya se ha visto en esta sección las subvenciones entre los distintos niveles de gobierno forman parte central del estudio del federalismo fiscal. En un Estado fiscal de forma federal los pagos que hace el gobierno central a los niveles estatal y municipal persiguen distintos objetivos. Las subvenciones condicionadas del tipo "matching-grant" son las adecuadas para lograr reducir las ineficiencias resultado de las externalidades interjurisdiccionales. A su vez, las subvenciones incondicionales son las adecuadas para lograr alcanzar en la equidad horizontal y para evitar distorsiones en la distribución del ingreso.

Uno de los objetivos más claramente definidos de la intervención del gobierno nacional en la actividad financiera de los estados y municipios, en varios países del Mundo, es el de proveer un nivel nacional uniforme de servicios públicos (un mínimo de "standards"). Es una manera de ayudar a los gobiernos estatales y locales que lo necesiten, manteniendo la estructura formal del federalismo. (173) En países como Australia, Canadá, Suiza y Alemania Occidental, los programas de transferencias intergubernamentales (ya sea como subsidios o como participaciones) persiguen completar los recursos presupuestarios no satisfechos por la

(172) Idem, p. 83.

(173) David C. Saffell, State and Local Government: Politics and Public Policies, p. 32.

capacidad fiscal de los respectivos estados y municipios. En los Estados Unidos, los programas de subvenciones tienen dos finalidades principales: La provisión de un nivel nacional mínimo de servicios públicos y la igualación del esfuerzo fiscal de todas las comunidades para alcanzar ese nivel mínimo. (174) Las necesidades de la jurisdicción y su capacidad fiscal (medida generalmente por el nivel de ingreso per cápita) son tomadas en cuenta para formular el programa de subvenciones. (175) Se busca en los países señalados, que las tasas impositivas por medio de las cuales se financia el nivel mínimo de servicios públicos sean lo más similar posible.

Finalmente, unas anotaciones sobre la teoría de las subvenciones intergubernamentales. Las "matching-grants" deben basarse en una relación entre beneficios externos y beneficios internos para lograr corregir el programa de las externalidades. (176) En cuanto al uso de este tipo de subvención para lograr alcanzar el nivel mínimo de servicios públicos, existe una importante salvedad. Se ha visto que los recursos que el gobierno central proporciona en forma de "matching-grants" tienen efectos muy modestos en el nivel de gasto de los municipios, pues los ayuntamientos sustituyen sus gastos con esos recursos no aumentando sustancialmente sus propios gastos. Es que el gobierno que recibe este tipo de subsidios puede finalmente decidir el nivel de provisión del servicio. Sigue siendo, de cualquier manera, útil el sistema de usar "matching-grants" debido a que el presupuesto del gobierno federal es limitado. (177)

Limitaciones en los usos de las subvenciones como instrumento de política fiscal federal han conducido a muchos Estados federales al uso de participaciones de ingresos. Se puede, en términos generales, definir a las participaciones como devolución de los ingresos que hace el gobierno federal a los niveles inferiores de gobierno. Algunos elementos que se toman en cuenta para determinar la cantidad de participaciones de ingresos que se asignan a las distintas entidades públicas son: la población total de la comunidad, el ingreso per cápita de los residentes, el grado de urbanización y el esfuerzo fiscal. (178)

En cuanto al uso de las participaciones fiscales se deben contemplar algunas cuestiones. Parece ser que los gobiernos que reciben las participaciones

(174) Wallace E. Oates, Op. Cit., pp. 86-87.

(175) Los niveles de subsidios a cada municipio o estado varían en relación directa con las necesidades y en relación inversa con la capacidad fiscal.

(176) Dick Netzer, Op. Cit., p. 309.

(177) Wallace E. Oates, Op. Cit., p. 92.

(178) Cfr. David C. Saffell, Op. Cit., pp. 36-37 y J. Buchanan y M. Flowers, Op. Cit., p. 463.

Las destinan a programas públicos que antes no atendían. De ser así, no se cumple el objetivo de ayudar a los presupuestos estatales o municipales. (179) Una de las bondades del sistema de participaciones se argumenta que es su efecto redistributivo del ingreso; hecho que parece, sin embargo, no cumplirse. (180)

El sistema de participaciones opera bajo el supuesto de que la unidad gubernamental eficiente de recaudación es mayor a la unidad gubernamental de gasto; y por lo tanto la unidad superior de gobierno recauda los impuestos y los resparte a las unidades inferiores de acuerdo a una fórmula de participación, previamente determinada. (181)

5.4 TEORIA DE LAS CONTRIBUCIONES.

5.4.1 CARACTERISTICAS DEL SISTEMA IMPOSITIVO.

Cuando en la teoría fiscal nos referimos a un sistema federal surgen problemas adicionales en materia de impuestos. La eficiencia económica y la distribución del ingreso se ven afectadas necesariamente con la introducción de impuestos. El problema de la ineficiencia impositiva tiene gran importancia dentro del federalismo fiscal ya que en la mayoría de los casos el contribuyente no recibe una contraprestación directa, sino que sus impuestos forman una masa presupuestal de la cual el gobierno obtiene los recursos para una gran diversidad de programas. Aun cuando el financiamiento y la provisión de ciertos servicios públicos por medio de derechos, en lugar de otro tipo de contribuciones tiene ventajas en cuanto a la eficiencia; el uso de los derechos se halla restringido dentro de la actividad fiscal del Estado. (182) A este tipo de sistema impositivo la teoría federal fiscal le denomina "benefit taxation" y es aquel en donde hay una estrecha relación entre el precio que paga el contribuyente y el costo del bien o servicio público.

En un Estado federal fiscal la contribución de un sistema impositivo se realiza dentro del mundo del "second-best", entre otras razones debido a que las preferencias de los consumidores no son conocidas perfectamente. (183) Dentro de este modelo se establecen los criterios generales que norman el sistema fiscal y se pretende señalar las principales características de este sistema.

(179) Philip E. Taylor, Op. Cit., p. 575.

(180) Cfr. J. Buchannan y M. Flowers, Op. Cit., p. 466.

(181) Idem, p. 458.

(182) J. Buchannan y M. Flowers, Op. Cit., pp. 477 y ss.

(183) Wallace E. Oates, Op. Cit., pp. 121-126.

Se busca que los impuestos sean neutrales en el sentido de que no alteren los mecanismos de decisión de los individuos. Esto es, que sólo tengan un efecto ingreso y no tengan efecto sustitución. Esto puede lograrse con impuestos "lump-sum".

El objetivo de lo expuesto en el párrafo anterior es el de evitar una carga excesiva ("excess burden") a los contribuyentes. Se desea que lo que los contribuyentes paguen no sea más de lo que el sistema fiscal logre recaudar.

Oates nos hace la advertencia, sin embargo, de que no debemos pensar que el impuesto neutral deja inalterados los precios y las cantidades de equilibrio. Lo que logra este tipo de impuesto es retirar recursos del sistema económico y permitir a los individuos y al mercado alcanzar nuevos precios y cantidades de equilibrio, tomando en cuenta los menores ingresos disponibles. Los individuos pagan el impuesto y ajustan su comportamiento al nuevo ingreso; pero no pueden alterar su comportamiento de tal modo que no paguen el impuesto.

La segunda característica que debe tener el sistema tributario federal es el de permitir una efectiva toma de decisiones colectivas. Esto está ligado a la idea de que el sistema tributario permita que se tomen las decisiones adecuadas de gasto. O sea, se busca que el sistema de impuestos y gasto le muestren al individuo los costos y beneficios de cada proyecto público. Se argumenta que aquellos impuestos que son neutrales también permiten, en la generalidad de los casos, una efectiva toma de decisiones colectivas. Este segundo criterio favorece el tipo de impuestos que se destinan específicamente a un determinado proyecto. (184)

A partir de esta segunda característica se infiere que lo deseado es que el patrón de incidencia de los impuestos coincida lo más posible con el patrón de beneficios. (185) Esto conlleva a que es preferible que los ayuntamientos financien sus programas con recursos obtenidos dentro de su municipio a que los obtengan de otras fuentes, porque en este último caso se rompería con el vínculo costo-beneficio.

Un tercer criterio para el diseño del marco general de un sistema fiscal es que debe haber equidad en la incidencia de la actividad económica de los distintos niveles de gobierno. Entendiendo incidencia como el conjunto de efectos sobre el bienestar de los individuos por las políticas de ingreso y gasto de los gobiernos. (186)

(184) Idem.

(185) Idem.

(186) Idem.

Una contradicción de política económica surge entre los principios de eficiencia y equidad del sistema federal fiscal al desearse por un lado que el sistema impositivo se encuentre relacionado con el patrón de beneficios para lograr una mayor eficiencia en la asignación de los recursos mientras que las consideraciones de equidad no necesariamente dictan que así se estructure el sistema tributario.

El último criterio que debe tomarse en cuenta en la evaluación del sistema fiscal federal es que los costos de administración de las obligaciones fiscales sean bajos. El procedimiento de recaudación de los créditos fiscales no debe implicar grandes costos para las autoridades hacendarias ni para los contribuyentes. (187)

Wallace E. Oates en su citado libro Fiscal Federalism resume los criterios antes expuestos que deben caracterizar a un sistema de tipo federal:

- 1) No debe introducir distorsiones no deseadas en el funcionamiento del sistema de precios,
- 2) Debe de promover la toma de decisiones colectivas de manera efectiva,
- 3) Debe de tener un patrón equitativo de incidencia, y
- 4) Debe imponer costos mínimos de administración y cumplimiento de las obligaciones fiscales, para las autoridades y contribuyentes, respectivamente.

5.4.2. POLITICA FISCAL LOCAL.

La política de gasto e ingreso de los gobiernos locales se enfrenta a las condiciones económicas propias del tipo de comunidad que son los municipios. Las entidades locales son por sus propias características y por normas legales, comunidades abiertas en donde los individuos y los bienes pueden entrar y salir libremente. En definitiva mucho más libremente que entre distintas naciones.

Dick Netzer se refiere (188) a esta característica de los municipios. Asumiendo que los individuos y las empresas tienen gran movilidad intercomunitaria y de que hay mercados competitivos, la diferencia entre impuestos de un municipio a otro puede traer como consecuencia el que los individuos y empresas se avencinden en lugares donde no se haga el uso más eficiente de recursos. El mismo autor señala, sin embargo, argumentos a favor y en contra de este argumento: No

(187) Idem.

(188) Op. Cit., pp. 399-402.

todas las diferencias en impuestos conducen a ineficiencias en la localización; por ejemplo el caso de que se graven recursos naturales inmóviles para los cuales no hay sustitutos. En este caso las empresas no podrían relocalizarse. Además el costo que implican los impuestos locales dentro del costo total de las empresas puede no ser significativo como para que se relocalicen. Pero en cambio, aunque este tipo de costos no sean en sí mismos importantes, pueden contribuir a que junto con otro tipo de costos, ya amerite que las empresas se trasladen a otra comunidad. Más importante que esto último puede ser el hecho de que se desincentive una mayor inversión en esa localidad.

Un modelo descrito por Oates muestra las consecuencias de un sistema fiscal descentralizado. (189) Se propone una situación en donde los consumidores eligen la comunidad en donde habitar de acuerdo a sus gustos por bienes públicos puros. El autor asume que sólo hay dos bienes. El primero es un bien público nacional provisto por el gobierno central. El otro es un bien público local. Cada gobierno local provee una determinada cantidad de este bien público local; cantidad que es igualmente accesible para todos los habitantes de esta comunidad, pero que no lo es para los habitantes de otras localidades. Supone el modelo, que no hay externalidades de ningún tipo en la provisión del bien público local (hay perfecta correspondencia).

Existe una diferencia fundamental entre el bien nacional y el bien local. El bien público nacional debe de ser consumido por los habitantes del país en la cantidad que es producida por el gobierno central. A cambio de esta cantidad todos los consumidores deben contribuir con el pago de los créditos fiscales determinados por el gobierno central.

En cambio, tratándose del bien público local, el individuo tiene frente a sí una gama de posibilidades. El podrá elegir la comunidad que se adecue a sus gustos en cuanto a la cantidad provista por el gobierno local, y pagará lo que le corresponda en impuestos.

De las dos situaciones, del bien público nacional y del bien público local, sólo en esta última lo que paga el contribuyente como impuestos puede considerarse como el precio que voluntariamente elige pagar.

El modelo propuesto por Oates se asemeja, en su aspecto de descentralización fiscal, a un mercado. Aquí hay un amplio conjunto de municipios en donde los gobiernos locales ofrecen distintos niveles de provisión del bien público local a cambio de un precio. Es el propio individuo, como consumidor y como

(189) Op. Cit., pp. 126-128.

contribuyente, quien elige la comunidad (municipio) en la que desea residir.

Continuando con el modelo (190) se aprecia que al existir movilidad de los consumidores los gobiernos locales se enfrentan a distintos problemas financieros que el gobierno nacional. Como este modelo opera básicamente como un verdadero mercado, con una amplia posibilidad de combinaciones precio-cantidad, el individuo revela sus preferencias y por ende hay una mejor asignación de recursos. El gobierno nacional no cuenta con este mecanismo para conocer las preferencias de los consumidores.

5.4.3 SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL.

El sistema tributario que repercute en los individuos de un municipio tiene distintas implicaciones de acuerdo al tipo de sistema de que se trate. Al respecto, Musgrave y Musgrave señalan lo siguiente (191):

En el caso de un sistema de imposición por beneficios ("benefit taxation") surgen dos cuestiones. En primer término las preferencias por los bienes públicos varían de acuerdo a los grupos de ingreso. Debido a esto, los residentes estarán insatisfechos con el presupuesto local a medida que su ingreso se aleje del promedio de la comunidad. Individuos con ingresos similares tenderán, por lo tanto, a agruparse. En segundo lugar, el precio que los individuos estarían dispuestos a pagar por una oferta dada de bienes públicos será mayor medida que su ingreso sea mayor. Esto también contribuye a que individuos con niveles de ingresos similares tiendan a agruparse.

Cuando el sistema impositivo es redistributivo del ingreso el que los individuos con altos ingresos rehuyan a los de más bajos niveles de ingreso se acenúa. Al hacer uso de los mecanismos políticos para instrumentar un sistema redistributivo, los individuos más pobres impondrán una contribución fiscal mayor a los individuos más ricos que si se tratara de un sistema de imposición por beneficios. Esto también explica la migración que se ha registrado en los últimos años en las ciudades de los Estados Unidos, de los residentes ricos hacia los suburbios. Y puede verse además como un argumento más poderoso para explicar las migraciones intercomunitarias que el desarrollo de la sección precedente de este capítulo.

(190) Idem.

(191) Op. Cit., pp. 520-521.

Dentro del tema de esta sección Qates propone un modelo explicativo que denomina "modelo de finanzas locales eficientes" (192):

En este modelo se asume que cada ayuntamiento o gobierno local cobra a cada habitante del municipio una misma cuota, que le permite cubrir los costos de la provisión del bien público. Cada habitante paga una cantidad que se determina dividiendo el costo total de la provisión del bien público entre el número de habitantes. En el caso de municipios con mayor número de habitantes el pago fiscal por habitante sería menor por la misma cantidad del bien público. Como se trata, en este modelo, de un bien puro, el consumo de cada habitante no depende del número de consumidores y en cambio lo que sí varía es el costo por individuo; lo que resultaría en que los habitantes de pequeñas comunidades migrarían hacia municipios con mayor población. En el extremo se tendería a la existencia de una sola comunidad que produciría de manera exclusiva el bien público.

Lo que impediría que existiera una sola comunidad es el hecho de que en la realidad hay costos de "congestionamiento". Tratándose de los servicios públicos característicamente locales como educación, caminos, seguridad pública, etc. se aprecia que no son bienes públicos puros. De este modo en el mismo modelo se deben considerar los costos de "congestionamiento" y a los bienes públicos como impuros. Ahora en la función de utilidad de los individuos entran el nivel de producción del bien o servicio público y el número de habitantes del municipio.

Además, Qates supone costos constantes en la producción de los bienes públicos y que todos los municipios tienen funciones de producción idénticas. Las comunidades, se supone, están "comprometidas" a mantener un determinado nivel de consumo. Nivel que podrá variar de municipio a municipio, pero que se mantiene constante dentro de cada municipio. A medida que un nuevo habitante se avecinda en la comunidad, debe ampliarse el gasto público para mantener el nivel elegido de consumo.

Si el ayuntamiento le cobra a cada residente lo necesario para cubrir sus gastos, en realidad éstos estarían adquiriendo los bienes públicos locales de manera similar a como adquieren los bienes privados en un mercado competitivo: pagando un precio igual al costo marginal. Este criterio en la política impositiva local cumple satisfactoriamente con la característica de eficiencia, pues el consumidor contribuye en la parte del gasto público que él ocasiona. En este caso hay una imposición por beneficios y su consecuencia natural de eficiencia en la

(192) Op. Cit., pp. 128 y ss.

asignación de recursos.

Sin embargo, el ejemplo descrito implica que existe una distribución equitativa del ingreso; lo que no es el caso general. En la mayoría de las sociedades se desea modificar la distribución vigente del ingreso por lo que el tipo de imposición en base a beneficios no es la puesta en práctica. La realidad de las finanzas públicas locales demuestra que los gobiernos municipales hacen uso de una gran variedad de impuestos y derechos para conformar su presupuesto.

Al contemplar el hecho de que los ayuntamientos no se limitan al uso de impuestos por beneficio, es necesario revisar el uso que los gobiernos locales hacen del sistema de impuestos no relacionados con los beneficios ("non benefit taxes").

Oates supone que un municipio opta por financiar su gasto público por medio de un impuesto proporcional en lugar de usar un impuesto per cápita (como en el caso anterior). Los demás municipios continúan gravando a las personas con un impuesto per cápita.

El impuesto proporcional introducido por el municipio acarrea dos distorsiones. La primera, ya tradicionalmente reconocida en la teoría de las finanzas públicas, afecta a la decisión entre trabajo y ocio. La segunda se refiere a la selección de la comunidad para residir. Esta distorsión significa que habría migración y como resultado las decisiones de los individuos con respecto a la localización y al consumo del bien público ya no reflejarían adecuadamente el costo de provisión de los bienes y servicios.

Ahora en lugar del impuesto proporcional al ingreso, se supone que el municipio de que se trata, cobra un impuesto al consumo de bienes y servicios. En este caso también habría distorsiones al migrar aquellos individuos con mayores gastos de consumo (probablemente los individuos con mayores ingresos) a localidades donde no hubiere este tipo de impuestos. Y al migrar los individuos con menores gastos de consumo hacia aquel municipio. De no darse la migración, habría compras intramunicipales ocasionando una carga excesiva sobre los contribuyentes reflejada en el tiempo y el dinero necesario para hacer las compras fuera del municipio.

Finalmente se considera el impuesto local por excelencia en muchos países: el impuesto a la propiedad. Se supone que un municipio introduce el impuesto a la propiedad en lugar del impuesto per cápita. El valor de la propiedad no tendría que caer necesariamente, como lo señala la teoría económica, puesto que el

pago de este impuesto es el precio que está dispuesto a pagar el individuo en esta comunidad por el consumo del bien público. El dueño de la propiedad podrá aumentar la renta para compensar su ingreso real. El arrendatario estará dispuesto a pagar una mayor renta ya que se reflejará en los servicios públicos de la localidad. El pago de rentas más altas es el resultado de no pagar impuestos per cápita para poder consumir los bienes y servicios públicos.

Este tipo de gravamen ocasionará dos tipos de distorsiones. La primera afectará la asignación eficiente de recursos en el rubro de vivienda. La segunda afectará los valores relativos de distintas viviendas y localizaciones, causando que los ricos paguen más de lo que pagaban como impuestos per cápita por el mismo nivel de consumo de bienes públicos.

David C. Saffell (193) señala además otras desventajas en el uso de este tipo de impuesto local: es difícil de administrar, la valuación de la propiedad no siempre es equitativa, gran número de propiedades se encuentra exenta de pagar impuestos, la propiedad no es un reflejo adecuado de la riqueza, es un impuesto regresivo y los ingresos de esta fuente no responden adecuadamente a cambios macroeconómicos. Sin embargo, el mismo autor señala que uno de los argumentos a favor del uso del impuesto sobre la propiedad por los gobiernos locales, es que son los dueños de estas propiedades quienes se benefician más directamente de muchos de los servicios públicos locales (policía, bomberos, calles, alcantarillado, etc.). (194)

En general puede decirse que en una situación de perfecta movilidad en respuesta a elementos económicos, en la adopción por los gobiernos locales de impuestos de no-beneficio se incurriría en una carga excesiva para los contribuyentes. En otras palabras, el establecimiento de un impuesto de no-beneficio implica que existen incentivos pecuniarios para que haya movilidad de los habitantes de un municipio a otro, sin que esto sea un reflejo de los verdaderos costos de los bienes públicos, ni de la relación costos-beneficios de la provisión de estos bienes. (195) Cuando la movilidad de los contribuyentes entre municipios es prácticamente inexistente, el problema de política fiscal de los ayuntamientos se refiere como en el caso de los gobiernos centrales, ya no a la movilidad, sino al de la equidad y a la eficiencia de los impuestos. La conclusión es que a

(193) Op. Cit., p. 229.

(194) Idem., p. 232.

(195) Wallace E. Oates, Op. Cit., pp. 137-138.

medida que la jurisdicción es más pequeña y por tanto crece la movilidad de los individuos, se hace más conveniente hacer uso de impuestos relacionados a los beneficios. (196)

5.4.4 CONTRIBUCIONES EN EL FEDERALISMO FISCAL.

Existe un concepto denominado "exportación de impuestos" por medio del cual una comunidad hace que individuos de otras comunidades compartan el costo de los bienes y servicios públicos al pagar parte de los impuestos. Esto conduce a dificultar la determinación de la incidencia de los impuestos en un Estado fiscal descentralizado.

A la vez, la "exportación de impuestos" permite que la producción de un bien público local sobrepase su nivel eficiente ya que el costo marginal para los habitantes de la comunidad es menor que el costo marginal total del programa.

La imposición local de gravámenes al capital puede significar disminución de la inversión en esa comunidad, distintos productos marginales del capital entre municipios y por ende pérdida en términos del producto nacional.

La política fiscal de las localidades puede además, tener otras consecuencias. Los niveles de ingreso y empleo pueden ser afectados por la disminución de la inversión en ciertas localidades que graven al capital. La búsqueda de mayores inversiones en su propia comunidad puede conducir a una "guerra de impuestos" entre los gobiernos locales. Ahora bien, como no sólo los niveles de impuestos intervienen en las decisiones de localización de las empresas, los programas de servicios públicos deben de ser tomados en cuenta. Aunque es cierto que algunos tipos de servicios, como las asistenciales, no involucran beneficios a corto plazo para las empresas, otros del tipo de una red de carreteras, sí lo hacen.

Una consecuencia de la "guerra de impuestos" es señalada por Oates al decir que ésta puede conducir a niveles ineficientes de producción de servicios públicos locales. Siendo que el programa principal de la política tributaria local radica en la movilidad del capital y de los individuos, el propio autor señala al impuesto a la propiedad inmobiliaria como el que mayores ventajas tiene a nivel local, sin descartar lo dicho arriba sobre este mismo tema.

5.4.5 ARMONIZACION IMPOSITIVA Y SEPARACION DE FUENTES.

En la realidad si cada comunidad estableciera diversos tipos de impuestos

(196) Idem., p. 142.

habría una gran cantidad de distorsiones que conducirían a una ineficiente asignación de recursos y los gobiernos locales no alcanzarían sus objetivos de política fiscal. R. Musgrave y P. Musgrave (197) y W. Oates (198) favorecen la coordinación o armonización fiscal. Esto es, el esfuerzo común y coordinado de los diversos gobiernos y niveles de gobierno para disminuir la carga excesiva y alcanzar el patrón de incidencia deseado.

Una manera de llevar a cabo esta coordinación se refiere a que todos los gobiernos municipales establezcan similares sistemas impositivos, evitando de esta manera, que los agentes económicos elijan su lugar de residencia de acuerdo a los impuestos. Aun cuando todos los municipios establecieran el mismo tipo de impuesto, no tendrían que establecer las mismas tasas ya que generalmente ofrecen distintos niveles de bienes y servicios públicos, y cuentan con distintas bases impositivas.

Armonización impositiva como la denomina Oates, no implica necesariamente perfecta uniformidad en las tasas en todos los consumidores, ni tampoco que no habría ningún incentivo pecuniario para avecindarse en determinada comunidad. Como lo señala Richard Musgrave, este es el costo de la subdivisión política.

Armonización impositiva "... se refiere a el desarrollo de sistemas impositivos que, sujetos a los objetivos económicos de las jurisdicciones individuales (esto es, los niveles elegidos por cada comunidad de sus servicios locales), sirvan para promover el uso eficiente de recursos y un patrón equitativo de incidencia". (199)

Es Wallace E. Oates quien enumera criterios para la armonización impositiva. Si hay gran movilidad de los agentes económicos entre comunidades, los municipios afectados deberán poner en práctica políticas impositivas similares. Además las tasas de impuestos deberán ser también similares o por lo menos sus diferenciales deberán ser compensados por niveles distintos de bienes y servicios públicos.

En segundo lugar los impuestos locales deberán recaer primordialmente en unidades económicas inmóviles. Asimismo en el problema de la movilidad se debe tomar en cuenta que un cierto impuesto que no es efectivo en un determinado nivel de gobierno puede serlo en un nivel superior. Lo anterior debido a que si bien ciertas unidades económicas pueden fácilmente relocalizarse entre municipios cercanos, quizás ya no les sea tan simple el movilizarse fuera del estado

(197) Op. Cit., p. 531.

(198) Op. Cit., pp. 145-149.

(199) Idem., pp. 146-147. (Traducción EZG).

de que se trate. En este caso el impuesto convendría establecerlo a nivel estatal. Esto nos lleva al tema de la "armonización vertical": la elección de impuestos entre los distintos niveles de gobierno.

En general los impuestos similares deben pertenecer a gobiernos del mismo nivel. A la vez, entre distintos niveles de gobierno generalmente hay mayor diferenciación en el tipo de impuestos empleados.

El caso extremo de "armonización vertical" es el de la "separación de fuentes". (200) En este extremo cada nivel de gobierno tiene sus propias fuentes de ingresos, sin que éstas sean accesibles a los otros niveles de gobierno.

La doctrina anterior del federalismo fiscal favorecía la "separación de fuentes" por parte de los distintos niveles de gobierno con exclusión de los demás niveles. Esta doctrina tiene atractivo para los contribuyentes y para la teoría, ya que cada nivel de gobierno tiene ventajas económicas y administrativas particulares para distintos tipos de impuestos. De acuerdo a esta teoría, cada nivel de gobierno debería emplear aquellos impuestos -y no otros- que mejor puede manejar. El que mejor puede hacer uso de un tipo de impuestos deberá usarlo y no usar otros. El nivel de gobierno que no puede hacer uso de ningún tipo de impuestos mejor que los demás deberá hacer uso del que menos mal emplee.

Dick Netzer (201) señala los criterios que favorecen la separación de fuentes de ingresos. En primer lugar se refiere a la inequitativa distribución de la capacidad fiscal entre los distintos municipios de un estado, y entre los estados de la federación. En segundo lugar el autor citado se refiere a las diferencias de la eficiencia en la administración y en la posibilidad de cumplimiento efectivo por parte de los contribuyentes. Por último, existen diferencias en impuestos con relación a la actividad económica.

5.5 TENDENCIAS EN EL FEDERALISMO FISCAL.

En la gran mayoría de los Estados de forma federal se ha apreciado la tendencia hacia una cada vez mayor centralización de las funciones financieras. Los factores de este proceso son variados y se encuentran relacionados con los progresos tecnológicos característicos de esta época moderna. La estructura formal -generalmente construida en torno a aspectos políticos y jurídicos- representa,

(200) Cfr. Idem., pp. 148-149; R. Musgrave y P. Musgrave, Op. Cit., pp. 531-532, D. Netzer, Op. Cit., pp. 386-389 y D. Saffell, Op. Cit., pp. 34-35.

(201) Op. Cit., pp. 386-387.

sin embargo, uno de los principales obstáculos para la desaparición de los sistemas fiscales federales en todos los países. Cuestiones económicas, como las que se han señalado, en este capítulo, también coadyuvan a la continuidad de la forma federal como organización del sector público. México no es ajeno a este proceso dinámico de continuo cambio y ajuste de sus distintos gobiernos.

Los avances en las comunicaciones y los transportes, así como el propio crecimiento económico, son elementos que favorecen la centralización fiscal al proporcionar mayor información sobre la realidad de los diferentes puntos del país y permiten al gobierno ofrecer mejores respuestas a las distintas condiciones de cada localidad.

Los efectos de la provisión de los bienes y servicios públicos y sus alcances geográficos son uno de los principales elementos condicionadores de la estructura gubernamental. En la medida en que las jurisdicciones a cargo de cada nivel de gobierno coincidan con el alcance de los beneficios y costos de los servicios provistos por cada gobierno, el sistema federal continuará ofreciendo ventajas económicas. Como este hecho no se cumple en toda su extensión, en algunos países federales se han creado otro tipo de "gobiernos" dedicados específicamente a la prestación de determinados servicios públicos para una área y población también específicas. En los casos en que los efectos de ciertos servicios públicos se extienden muy por encima de las jurisdicciones de los gobiernos de niveles inferiores, el gobierno central interviene cada vez más directamente.

Dentro de los Estados federales, aquéllos más desarrollados han llevado a cabo una centralización de las funciones fiscales en el campo de la redistribución del ingreso. Es de este modo como el crecimiento económico ha causado que se centralicen mayores recursos en manos del gobierno federal.

La colaboración entre entidades públicas locales como resultado del crecimiento de las ciudades que sobrepasan los límites formales es otra tendencia que se evidencia con el transcurso del tiempo en los Estados de forma federal. La necesidad de lograr un desarrollo más equilibrado entre todas las regiones del país justifica la intervención creciente del gobierno central en actividades propiamente locales.

Aun cuando todo parece apuntar hacia una mayor centralización fiscal, el proceso no es lineal ni constante. Factores extremos determinan el que épocas históricas favorezcan una mayor centralización o una mayor descentralización. Además debemos tomar en cuenta las fuerzas que apoyan una mayor descentralización

de la actividad fiscal: existen beneficios en que individuos con gustos y necesidades distintas se agrupen y el gobierno satisfaga sus requerimientos particulares; y al crecer un país puede crear los gobiernos necesarios para atender a su población.

En cuanto a la apropiación por parte de los gobiernos centrales de la función recaudatoria tampoco puede considerarse como definitiva en la controversia centralización-descentralización; antes bien, puede lograrse una mayor eficiencia si los niveles superiores de gobierno se encargan del proceso de recaudación, mientras que los gobiernos locales cuentan con la libertad de gasto. Una salida para el sistema federal puede muy bien ser la separación de funciones de ingreso y egreso. El sistema de subvenciones a la vez puede coadyuvar a mantener la estructura federal a la vez que lograr mayor eficiencia económica.

Ya no puede esperarse ni en la práctica, ni en la teoría del federalismo fiscal que cada gobierno opere de manera independiente dentro de su jurisdicción. Las técnicas de colaboración y coordinación fiscal han modificado para siempre al sistema federal.

CAPITULO SEXTO

EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FISCAL FEDERAL

CAPITULO SEXTO
EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FISCAL FEDERAL

SUMARIO: 6.1 El Estado Fiscal Federal. 6.1.1 Introducción. 6.1.2 Antecedentes. 6.2 Bases del Estado Fiscal Federal Vigente. 6.3 Tres "Niveles" de Haciendas Públicas. 6.4 La Hacienda Municipal. 6.4.1 El Municipio, 6.4.2: Ingresos Municipales. 6.4.3 Gasto Municipal.

6.1 EL ESTADO FISCAL FEDERAL.

6.1.1 INTRODUCCION.

El Estado mexicano se encuentra organizado en forma federal. Esto es, existen diversos niveles de gobierno con ámbitos territoriales de competencia distintos. Ninguno de los niveles de gobierno se halla subordinado jerárquicamente a ningún otro. Cada uno opera de acuerdo a las funciones que le señala el orden jurídico y dentro del área geográfica que le corresponde.

En el caso de México los niveles de gobierno que existen en atención a lo dispuesto por la Constitución General son el gobierno federal (también denominado gobierno central, gobierno nacional o simplemente federación); el gobierno estatal y el gobierno municipal (también denominado gobierno local o ayuntamiento). Cada uno de estos gobiernos ejercen el poder público sobre el territorio denominado federación, estado y municipio respectivamente.

Si bien el Estado Federal -resultado de un desarrollo histórico particular- es primordialmente político en su naturaleza; la estructura gubernamental que caracteriza a esta forma estatal afecta necesariamente a las funciones de gasto e ingreso. Dicho de otra manera, la organización del Estado mexicano como sistema federal en lo político y en lo jurídico incide de manera fundamental en la actividad fiscal del sector público de la economía. No es posible estudiar la política fiscal del gobierno mexicano sin reconocer que éste actúa dentro de un Estado Federal como tampoco es posible estudiar a la hacienda municipal sin situarla dentro del federalismo fiscal.

Cuando se pretende estudiar al Estado fiscal federal o a alguno de sus componentes como el municipio, se debe tomar en cuenta que la forma federal estatal significa que en un país existen varios gobiernos que poseen facultades fiscales de ingreso y gasto lo que suscita problemas particulares en materia económica. Si bien la división de responsabilidades fiscales entre los distintos gobiernos se halla protegida en el orden constitucional, el problema de la distribución de facultades no se encuentra jamás del todo solucionado. El sistema fiscal federal de cualquier país se halla en constante cambio ajustándose a las circunstancias particulares del momento que vive el país. Se trata aquí de un proceso dinámico en donde los niveles de gobierno "luchan" por modificar el sistema de competencias fiscales en su beneficio. Nuestro país no es la excepción y las recientes reformas constitucionales son prueba de ello.

El Estado fiscal mexicano ha seguido durante los últimos años una tendencia hacia la centralización de las funciones fiscales en manos del gobierno central en detrimento de las haciendas estatales y municipales. La situación que caracteriza a la mayoría de los municipios ha llegado a tal extremo que se ha tenido que implementar una política de fortalecimiento económico de los municipios.

"En México... se tiene que en 1929, de los ingresos totales del sector público participaba la federación con un 71%, los estados con 13.85% y los municipios con 7.58%...; en 1940 el porcentaje de los ingresos era de 71.40 para la federación, 14.29 para los estados y los municipios percibían 5.32, situación que en 1950 fue de 79.43%, 10.64% y 3.31% respectivamente; en 1960 la federación obtuvo 78.56%, los estados 8.77% (el más bajo nivel en todos los años observados) y 2.84% para los municipios; en 1970 los datos arrojan 12% para los estados y los municipios obtienen 1.61% y en 1977 las cifras señalan 11.87% para estados y 1.39% para municipios...

"A partir de 1950, los ingresos combinados de estados y municipios no han rebasado el 14% de los ingresos del sector público -sin incluir empresas descentralizadas mientras que en Suiza alcanzan el 50% y el 44% en Estados Unidos, ambas en 1970". (202)

El Estado federal como sistema fiscal logra responder con mayor eficiencia a las necesidades desiguales de los habitantes de las distintas regiones del país; a la vez que cuenta con los instrumentos a nivel nacional para enfrentarse a problemas de empleo, estabilidad de precios y distribución de ingreso. Aun así

(202) Benjamín Retchkiman en El federalismo y la coordinación fiscal, p. 23.

subsiste la polémica en torno a cuál sistema fiscal (el unitario o el federal), es más eficiente en términos económicos. Sin embargo, en un país como México en el que su forma federal es parte inalterable de su historia y pensamiento político, la constante revaluación del sistema fiscal se halla restringida por el marco jurídico y político del Estado.

Condiciones económicas que no pueden ignorarse han provocado que se busquen nuevas distribuciones de las responsabilidades fiscales entre los distintos niveles de gobierno y que se utilicen sistemas de coordinación fiscal para lograr un cumplimiento más eficiente de las funciones económicas del sector público.

El tema central del federalismo fiscal en el caso de México muy bien puede decirse que ha sido la constante búsqueda de las fuentes de ingresos y las funciones de gasto que deben corresponder a cada nivel de gobierno. Por lo tanto, en el federalismo fiscal mexicano con su estructura formal y su orden constitucional escrito, el estudio de esta materia conduce necesariamente a la Constitución Política y a las leyes relativas.

6.1.2 ANTECEDENTES.

México es un país que ha aceptado formalmente la estructura federal gran parte de su vida independiente. El 31 de enero de 1824 el congreso constituyente de 1823-4 expidió el Acta Constitutiva de la Federación que en su artículo 50 estableció la forma federal para el Estado mexicano. En materia fiscal este documento no señaló los ámbitos de competencia de los distintos niveles de gobierno y sólo estableció prohibiciones a los estados en materia de gravámenes al comercio exterior.

En materia de federalismo fiscal, la consecuencia principal del Acta constitutiva fue la coincidencia impositiva. Pero en 1824 el mismo congreso, ahora en su carácter de ordinario, expidió una ley de clasificación de rentas (4 de agosto de 1824) en la que realizó una distribución de competencias entre los gobiernos federal y estatales en materia fiscal. "Esta norma legal reservó a los estados las fuentes no atribuidas a la federación y fijó una cantidad que deberían cubrir al gobierno federal las 16 entidades federativas existentes. Así se determinó que algunos de los ingresos exclusivos de la federación fuesen los siguientes: 1) los derechos de importación y exportación establecidos, o que se establecieron bajo cualquier denominación en los puertos y fronteras de la república; 2) el derecho de internación de un 15% que se cobraría en los puertos y fronteras, sobre los precios del arancel aumentados en 1/4 parte a los efectos

extranjeros, pero que por el pago de este derecho quedarían libres del pago de las alcabalas en su circulación interior; 3) los ingresos provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora; 4) la alcabala que pagaba el tabaco en los estados que se cosecha; 5) la renta de correos; 6) la renta de la lotería; 7) la renta de las salinas; 8) las rentas de los territorios de la federación; 9) los bienes nacionales, en los que se comprendían los de inquisición, temporalidades y cualesquiera otras fincas rústicas o urbanas que perteneciesen en ese momento o en el futuro a la hacienda pública; 10) quedaron a disposición del gobierno federal los edificios y oficinas que pertenecían o hubiesen pertenecido a la hacienda pública, y aquellas que se hubiesen financiado por dos o más de las que anteriormente eran provincias. Por último la propia ley determinó que los ingresos que no estuviesen consignados limitativamente en la clasificación anterior pertenecían a los estados, y fijó el contingente en 3 143 500 pesos, el cual se aplicaría para completar los gastos generales de la federación, y que se distribuyó proporcionalmente entre los estados, de acuerdo a sus circunstancias. Se adicionaron dos decretos complementarios a esta ley publicados el 24 de septiembre de 1824, titulados Reglas para la administración de la Hacienda Pública de la federación en los estados que organizó las oficinas de la hacienda federal a cargo de comisarios generales y Medidas relativas a la clasificación de rentas, el cual proveía que en el caso de resistencia de algún estado al pago de su contingente, el gobierno federal podría intervenir su oficina de rentas para cubrir el adeudo". (203)

De acuerdo a Gerardo Gil Valdivia el artículo 132 de la Constitución federal de 1824 prohibió a los estados el imponer derechos de tonelaje o de puertos en general y gravámenes al comercio exterior, sin el previo consentimiento del congreso federal o de la expedición de una ley de la materia. La fracción VIII del artículo 161 enunciaba la obligación para los estados de remitir informes de sus haciendas y recomendaciones para aumentar sus ingresos.

En general se puede decir que la constitución de 1824 regresó al país al sistema de coincidencia fiscal, pues abrogó la ley de la clasificación de rentas del mismo año dejando subsistente sólo el contingente a cargo de los estados. Ya en estas fechas las haciendas estatales dependían de manera importante de los impuestos alcabalatorios.

Un congreso ilegalmente constituido expidió a lo largo de 1835 y 1836 las

(203) Gerardo Gil Valdivia en Op. Cit., pp. 62-63.

Siete Leyes Constitucionales que abrogaran el federalismo instaurando el régimen centralista. Las rentas, como la gran mayoría de las actividades públicas, fueron centralizadas.

En 1843 movimientos políticos resultan en la promulgación de una nueva constitución centralista: Bases de Organización Política de la República Mexicana. Bajo este ordenamiento el sistema fiscal de nuestro país se volvió a modificar. "En materia fiscal la disposición más relevante fue la división de rentas en generales y departamentales. La ley reglamentaria de esta prescripción se emitió el 6 de agosto de 1845 asignando las contribuciones directas a los departamentos, así como un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno central. En cuanto a las facultades impositivas de los departamentos éstos podían establecer gravámenes que estarían sujetos a la aprobación posterior del congreso nacional. Sin embargo, el presidente de la República podía suspender la recaudación de estos arbitrios informando inmediatamente al congreso. Por último, las asambleas departamentales debían aprobar los ingresos y los gastos municipales". (204)

El 22 de agosto de 1846 y como resultado de un pronunciamiento militar se restablece el orden federal, fortalecido en sus ideas liberales con la promulgación del Acta de Reformas. En este periodo histórico se le asignaron a la federación determinadas fuentes de ingresos entre ellas los gravámenes al comercio exterior, el impuesto del 4% sobre moneda, los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería, papel sellado y las rentas obtenidas en el distrito y en los territorios federales. El resto de las fuentes de ingresos no enunciados estaban a cargo de los estados que además debían aportar un contingente. (205)

Una vez más se estableció el centralismo en 1853, para ser derrotado por el Plan de Ayutla de 1854. "En 1856 se expidió el Estatuto orgánico provisional, de carácter federalista, que restableció la Hacienda Pública a niveles federal, estatal y municipal estableciéndose como gravámenes exclusivos para el gobierno federal los aplicados al comercio exterior, a la propiedad raíz, y a la industria fabril, pero se previó la posterior emisión de una ley de clasificación de rentas". (206)

Un nuevo congreso constituyente, que inició sus tareas el 18 de febrero de 1856, expidió la constitución federalista de 1857. "La Constitución de 1857 no distribuyó los ingresos entre la federación y los estados, y estableció sólo los

(204) Idem., p. 64.

(205) Idem.

(206) Idem., p. 65.

siguientes principios (dentro de un espíritu liberal): 1) El Congreso federal tenía facultad para expedir aranceles sobre el comercio exterior, según la fracción IX del artículo 72 constitucional. 2) También con base en esta disposición tenía facultades para impedir restricciones al comercio interestatal. Por otra parte el poder fiscal de los estados se veía restringido al prohibírseles gravar el comercio exterior, así como para establecer derechos de tonelaje, ni algún otro de puerto sin autorización del congreso. Pero éstas fueron las únicas disposiciones sobre distribución de competencias fiscales en la norma constitucional de 1857. El poder tributario de la federación estuvo consignado en la fracción VII del artículo 72 que prescribió la facultad del congreso "para aprobar el presupuesto de gastos de la federación, que anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo". (207)

En la fracción IX del propio artículo 72 la Constitución consignaba la facultad que tenía el congreso de impedir por medio de la legislación el que los estados impusieran obstáculos de cualquier tipo al comercio interestatal.

En cuanto a los principios de federalismo fiscal plasmados en la Constitución federalista de 1857 y en las leyes ordinarias que de ella emanaron es conveniente seguir lo expuesto por el maestro Gerardo Gil Valdivia ya antes citado. (208)

"La fracción VII del artículo 72 de la... constitución (de 1857)... determinó que el congreso tenía facultades para cubrir el presupuesto de egresos imponiendo las contribuciones necesarias. Por otra parte, el artículo 117 constitucional, equivalente al 124 de la norma suprema de 1917, determinaba que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entendían reservadas a los estados. Es decir, de aplicarse esta última disposición, el orden federal sólo podría cubrir el presupuesto con las contribuciones que la propia Constitución le autorizase expresamente a establecer, que eran los gravámenes al comercio exterior, lo cual era absurdo desde un punto de vista financiero".

"El legislador ordinario emitió la Ley de clasificación de rentas, el 12 de septiembre de 1857, subordinando el poder tributario de las entidades federativas a la federación y posteriormente la Suprema Corte de Justicia estableció el sistema de coincidencia fiscal... (La citada Ley de clasificación de rentas de 1875... consagró dos clases de ingresos, los generales y los estatales. En cuanto

(207) Idem., p. 66.

(208) Op. Cit.

a la federación, su competencia fiscal fue ilimitada y además se fijó un contingente del 20% de las rentas de los estados para completar el gasto público federal. Por lo que se refiere a los gravámenes estatales, éstos podían comprender cualquier materia, siempre y cuando no se opusieran a la Constitución y a las leyes federales. De esta forma al crearse contribuciones en leyes emitidas por el congreso federal, los estados no podían gravar la misma fuente, subordinando el legislador ordinario a las entidades federativas, y violando el artículo 117 constitucional".

Con el establecimiento del Imperio de Maximiliano los ingresos fueron nuevamente centralizados. Con el retorno de los liberales al poder al restaurarse la República se expidió una nueva ley de clasificación de rentas el 30 de mayo de 1868. Esta ley le otorgó a la federación las contribuciones sobre el comercio exterior; la amonedación, la fundición y el ensaye; el papel sellado; la pesca de perla, ballena, nutria y lobo marino; así como los ingresos recaudados en el distrito y territorios federales. "Esta enumeración no era limitativa porque... con base en la fracción VII del artículo 72 el orden central tenía facultades para imponer todas las contribuciones que fuesen necesarias para financiar los gastos públicos de la federación". "Otros ingresos federales importantes eran los provenientes de los fondos destinados a la instrucción pública, antes pertenecientes al clero; los arrendamientos de fincas nacionales; los impuestos sobre herencias en el Distrito Federal y el gravamen... a la minería el cual fue posteriormente suprimido". (209)

Uno de los principales problemas que aquejaron a la economía pública durante el último cuarto del siglo pasado lo constituyeron las alcabalas que impedían el libre comercio dentro de las fronteras nacionales. Aun cuando la Constitución de 1857 los prohibía (Artículo 120), por tratarse de una fuente de ingresos muy importante para las entidades federativas no fue posible suprimirlos del todo sino hasta entrado este siglo y con la influencia que representó el desarrollo ferroviario.

Ya dentro del período post-revolucionario y en atención al estado de las finanzas públicas del país, se celebró en 1925 la Primera Convención Nacional Fiscal a la cual asistieron representantes de los gobiernos federal y estatales. Las características del sistema fiscal federal de aquella época fueron las que hicieron necesaria la reestructuración de las finanzas de los distintos niveles

(209) Idem., pp. 69-70.

de gobierno; ya que existían altos costos de recaudación, regresividad en el sistema como un todo y múltiple imposición. (210)

De la Primera Convención Fiscal se concluyó que debía implantarse un sistema de participaciones fiscales a favor de estados y municipios, y que se debían delimitar la competencia en materia fiscal entre los distintos niveles de gobierno. Las recomendaciones de esta primera reunión de funcionarios fiscales a nivel nacional, sin embargo, no se tradujeron en ninguna reforma legal.

En el año de 1933 la II Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo obteniéndose como principales conclusiones las siguientes: "Se debería evitar la múltiple imposición y la labor recaudatoria se efectuaría por una sola autoridad. Al igual que en la anterior convención nacional fiscal se recomendó que fuese de la competencia impositiva local el establecer gravámenes sobre la propiedad raíz y sobre actos jurídicos no comerciales realizados en su territorio, así como de servicios públicos y concesiones locales... Otras conclusiones fueron imponer contribuciones a la industria y el comercio en forma uniforme a iniciativa presentada por la federación y las entidades federativas, así como repartir los ingresos derivados de esos gravámenes". Como en el caso de la I Convención, las recomendaciones de ésta tampoco fructificaron.

En 1934 la fracción X del artículo 73 constitucional fue modificada para otorgar a la federación la facultad de legislar y obtener contribuciones de la explotación de la energía eléctrica. Los estados y municipios tendrían derecho a recibir participaciones de los impuestos federales sobre esta materia.

En 1942 se adicionó la fracción XXIX del mismo artículo 73 de la Constitución General otorgándole a la federación competencia tributaria sobre diversas materias y concediéndole a los estados y a los municipios derecho a participar de los impuestos especiales enumerados en esta fracción. En este mismo año se adicionó la fracción IX del artículo 117 constitucional.

La Tercera Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo en el año de 1947 con el propósito de distribuir las competencias en materia fiscal entre los tres niveles de gobierno y diseñar las formas de cooperación entre los gobiernos fiscales. De esta convención se obtuvieron las siguientes conclusiones: "1) en cuanto a los ingresos exclusivos de la federación, se ratificó que esta esfera se integrara con los gravámenes al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes

(210) Cfr. Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, pp. 201-206. y Gerardo Gil Valdivia, Op. Cit., pp. 74-78.

propios y los aprovechamientos que fuesen resultado del ejercicio de sus funciones legales. Sin embargo, se aclaró que el carácter federal privativo del impuesto sobre la renta era compatible con la participación a las entidades federativas de ingresos derivados de determinadas cédulas. Además, se sugirió el estudio de un mayor sistema de participaciones en este gravamen, que ya se perfilaba como el más importante financieramente para el nivel federal. 2) Otra conclusión fue establecer como ingresos privativos de los estados y de los municipios, sin conceder ninguna participación a la federación, los impuestos sobre la propiedad raíz rústica y urbana; ganadería; productos agrícolas; traslación de dominio de bienes inmuebles; comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas, así como los derechos por servicios públicos y los productos y aprovechamientos propios... 3) Se recomendó atribuir exclusivamente a los municipios las contribuciones sobre diversiones y espectáculos públicos; mercados; degüello; comercio ambulante y menudeo; los derechos por servicios públicos municipales y los que se causan por las licencias, autorización, registro y permisos que expida la autoridad municipal. 4) También se concluyó fijar como ingresos de la legislación coincidente, pero uniforme, para los tres niveles de gobierno los impuestos generales al comercio y a la industria así como algunos gravámenes locales sobre hilados y tejidos; elaboración y compraventa de azúcar, alcohol y bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cerveza que se coordinarán con los impuestos similares de la federación en caso de coincidencia". (211) En esta convención también se recomendó el establecimiento de participaciones del impuesto sobre ingresos mercantiles a favor de estados y municipios.

En 1953 fue expedida la Ley de Coordinación Fiscal, misma que fue abrogada por la de 1978 que entró en vigor a partir de 1980.

6.2 BASES DEL ESTADO FISCAL FEDERAL VIGENTE.

La actividad fiscal (de ingreso y gasto) en México se encuentra organizada constitucionalmente de manera federal. En la Constitución General en sus artículos 31, 40, 115, 124, 117, 118 y 131 se encuentra plasmado el sistema fiscal federal que tiene vigencia en nuestro país.

El artículo 31 en su fracción IV señala lo siguiente:

"Son obligaciones de los mexicanos:

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como

(211) Gerardo Gil Valdivia, Op. Cit., p. 78.

del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y e quitativa que dispongan las leyes".

Es en este precepto constitucional en donde claramente se destaca la existencia de tres niveles de gobierno en la actividad de ingreso y gasto. Asimismo del contenido del artículo citado se desprende que todo mexicano tiene obligación de contribuir a los gastos públicos; que la federación, los estados y los muni cipios tienen derecho a percibir impuestos; que los impuestos deben estar establecidos en leyes; que los impuestos deben tener como fin el cubrir los gastos pú- blicos y que deben ser equitativos y proporcionales. (212)

De los elementos señalados el que más interesa a nuestro tema es el hecho de que la Constitución reconoce el carácter de "gobierno fiscal" a la federación, a las entidades federativas y a los municipios.

"En los términos del artículo 31, fracción IV, constitucional, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Fe deración, Estados y Municipios en que residan de la manera proporcio- nal y equitativa que dispongan las leyes.

"Por lo tanto, conforme a nuestra Constitución, la calidad de sujeto activo recae sobre la Federación, los Estados o provincias, como se les denomina en otros países, y los Municipios; con la diferencia de que sólo las dos primeras tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los Municipios únicamente pueden administrar libremente su Ha- cienda..." (213)

"Creemos que el texto constitucional en esta materia, debe interpre- tarse en el sentido de que reconoce como sujetos activos de impues- tos, a la Federación, y al Estado y Municipio en que reside el suje- to; que los Estados y Municipios no pueden gravar a los que no resi- den en ellos y que en general el rendimiento de los impuestos deben destinarse a cubrir los gastos que demanda el ejercicio de las atri- buciones asignadas a las entidades públicas citadas". (214)

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara expresamente la vocación federalista del poder constituyente mexicano aun cuando no se refiere al nivel local de gobierno. Los términos de este artículo son los siguientes:

(212) Ernesto Flores Zavala, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, pp. 197-198.

(213) Emilio Margain Manautou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Me- xicano, p. 255.

(214) Ernesto Flores Zavala, Op. Cit., pp. 212-213.

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pe-
ro unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

El texto de este precepto constitucional representa la piedra angular del federalismo mexicano. De este artículo se desprende que México se encuentra cons-
tituido como Estado federal con varios niveles de gobierno que actúan sobre te-
rritorios determinados. Podemos decir que el artículo 31, fracción IV crea el
federalismo fiscal mexicano, mientras que el artículo 40 es la base del federa-
lismo en todas sus manifestaciones. De lo transcrito de los artículos 40 y
31-IV se desprende también el principio de autonomía que en lo político y en lo
fiscal se atribuye al gobierno federal y a los gobiernos de las entidades federa-
tivas.

El artículo 115 de la Constitución complementa la organización federal fis-
cal de nuestro país, y porque merecerá un estudio por separado, en este lugar só-
lo se dirá que al municipio este precepto le confirma su posición como tercer ni-
vel de gobierno.

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la
forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo co-
mo base de su división territorial y de su organización política y
administrativa, el Municipio Libre..."

En este artículo constitucional se reconocen las facultades del gobierno mu-
nicipal como tercer nivel de gobierno fiscal. Si bien la posición que el munici-
pio guarda con respecto a la entidad federativa no es la misma que ésta guarda
en relación a la federación; esto en nada altera el hecho que caracteriza al fe-
deralismo fiscal mexicano: la existencia de tres niveles de gobierno.

El artículo 124 de la Constitución General es parte fundamental de la orga-
nización federal del Estado mexicano y por lo tanto es menester el citarlo; más
adelante nos permitirá resolver algunas cuestiones concernientes al federalismo
fiscal, tal como se halla descrito en el orden constitucional.

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas
por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden re-
servadas a los Estados".

En este momento del análisis del federalismo fiscal se podría aducir que a-
quéllas contribuciones que no se encontrarán expresamente conferidas al nivel de

gobierno federal se entenderían reservadas a los estados. Lo mismo se podría pensar en lo que respecta a las facultades de gasto. Sin embargo, otros preceptos constitucionales y la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han permitido que el gobierno federal cuente con una competencia fiscal muy amplia, prácticamente ilimitada.

La fracción VII del artículo 73 constitucional que establece: "El Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", otorga a la federación una amplia competencia fiscal. De acuerdo a lo señalado en esta fracción, el gobierno central puede imponer los tributos que juzgue necesarios para lograr cubrir sus necesidades presupuestarias.

"En los términos de la fracción VII del artículo 73 constitucional, el Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Aun cuando ésta es una facultad expresamente concedida a la Federación, los Estados también pueden establecer las contribuciones necesarias a cubrir sus presupuestos, ya que de no ser así, perderían por completo su soberanía al tener que depender económicamente de la Federación. Por consiguiente, ¿Cuál es la competencia de la Federación con respecto a los Estados, en materia impositiva?". (215)

Las materias sobre las cuales la federación tiene competencia exclusiva son a las que se refiere la fracción XXIV del artículo 73 y el artículo 131 de la Constitución. El primer precepto citado establece como competencia exclusiva del gobierno federal el establecer contribuciones sobre comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

El párrafo final de esta fracción preceptúa que "las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica".

(215) Emilio Margain Manautou, Op. Cit., p. 256.

El artículo 131 constitucional también contiene en su texto una facultad tributaria exclusiva de la federación. Dice el precepto:

"Artículo 131. Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional..."

La federación no sólo tiene facultad impositiva exclusiva en las materias señaladas como tales de manera expresa por la Constitución, también la federación cuenta con esta facultad exclusiva en los casos en que la Constitución prohíbe a los estados imponer contribuciones sobre determinadas materias. Los casos señalados por la Constitución son las fracciones IV, V, VI, y VII del artículo 117.

"Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya extensión se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.

"VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".

Estas prohibiciones absolutas que establece la constitución a los gobiernos fiscales estatales se refieren a los gravámenes de tipo alcabalarario.

Existe un tercer conjunto de materias sobre las que algunos tratadistas opinan que la federación tiene facultades exclusivas de imposición. Estas son las contenidas en la fracción X del artículo 73 constitucional.

El artículo señalado dispone lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos,

servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123".

Gerardo Gil Valdivia (216) es de la opinión que este precepto implica facultades exclusivas de la federación en materia impositiva: "El tercer caso en el que la Constitución le concede competencia impositiva exclusiva a la federación comprende todas aquellas materias en las que dicho nivel de gobierno tiene competencia para legislar en forma privativa. Este es el caso de la fracción X del artículo 73 constitucional... ya que los impuestos se establecen a través de leyes, al tener la federación competencia legislativa exclusiva la tiene también tributaria, aunque no se señale así expresamente".

En contra de la opinión antes expuesta se manifiesta Sergio Francisco de la Garza (217) y cita de un informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo siguiente:

"El poder conferido al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituye una fuente de imposición reservada exclusivamente a la federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX y XXIX, y 117, fracciones IV, V, y VII de la Constitución General de la República, así como su interpretación histórica (artículo 72, fracción X de la Constitución de 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1893), conducen a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados".

En todas las demás materias, no reservadas a la federación en forma exclusiva o prohibidas a los estados por la Constitución, la federación y los estados tienen competencia impositiva coincidente (también denominada concurrente). Aun cuando de acuerdo al artículo 124 constitucional, lo que no se confiera expresamente a la federación pertenece a los estados, el artículo 73-VII -como ya se señaló- otorga una competencia tributaria casi ilimitada al gobierno federal.

Debemos añadir dos prohibiciones más que limitan la competencia fiscal de los estados. La primera es de carácter relativo y está contenida en el artículo 118, fracción I:

(216) Op. Cit., p. 80.

(217) Op. Cit., p. 207.

"Artículo 118. Tampoco pueden, (los estados) sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".

La segunda tiene el carácter de absoluta y se encuentra en la fracción IX del artículo 117:

"Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".

"Constitucionalmente las fuentes impositivas se clasifican en exclusivas y concurrentes: las primeras sólo las puede gravar la federación y las segundas pueden concurrir a gravarlas, simultáneamente, la Federación, los Estados y los Municipios". (218) Podemos agregar que a partir de lo dicho, las entidades federativas pueden imponer todas las contribuciones que requieran para satisfacer sus necesidades presupuestarias, siempre y cuando se atengan a las limitaciones constitucionales.

El sistema fiscal federal y su organización formal como Estado implica no sólo los aspectos de ingresos de los tres niveles de gobierno, sino también aquellos relacionados con las funciones de gasto y las concernientes a la política monetaria. La Constitución General reconoce en un gran número de artículos las responsabilidades de gasto de los tres niveles de gobierno; sin embargo, los alcances de este trabajo impiden un exámen exhaustivo de las funciones de gasto de los dos niveles superiores de gobierno. Sobre el gasto público municipal se tratará en una sección posterior de este mismo capítulo. Aquí nos basta citar algunos de los preceptos constitucionales que señalan facultades y obligaciones de gasto a cargo del gobierno federal y de los gobiernos estatales: artículos 3º, 5º, 25, 26, 27, 28, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 89, 90, 115, 124, y 134, entre otros.

En lo que respecta a la política monetaria; ésta está a cargo, en forma exclusiva, del gobierno central. En su parte conducente el artículo 28 señala que: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda... emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal..." El artículo 73 fracción X señala que: "El Congreso

(218) Emilio Margain Manautou, Op. Cit., p. 264.

tiene facultad: para legislar en toda la República... para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28..." Y finalmente la fracción III del artículo 117 dispone que "Los estados no pueden, en ningún caso: acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado". Estos artículos representan la base constitucional de la facultad exclusiva que tiene el gobierno federal en materia de política monetaria.

6.3 TRES "NIVELES" DE HACIENDAS PUBLICAS.

La Constitución mexicana reconoce en su artículo 31, fracción IV la existencia formal de tres niveles de gobierno fiscal: el federal, el estatal y el municipal. Este precepto -como ya se ha mencionado- es la base constitucional del federalismo fiscal en nuestro país.

La fundamentación constitucional de la competencia fiscal (de ingreso y gasto) de la federación se encuentra en esta fracción IV del artículo 31 y en la fracción VII del artículo 73, principalmente. El gobierno federal es plenamente autónomo en sus actividades financieras: puede dictar leyes tributarias para recaudar fondos, realiza una gran actividad de gasto público, puede crear organismos públicos para que participen en la actividad económica, etc. Todo esto sin sujeción a ninguna otra autoridad y sólo limitado por lo establecido en la Carta Fundamental. El nivel federal de gobierno en lo fiscal está satisfactoriamente demostrado.

La existencia plena del nivel de gobierno fiscal estatal también se encuentra demostrado doctrinariamente. "Una opinión muy extendida y aún sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional de tal poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados...

"Sin embargo, tengo la opinión de que el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios.

"En materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los Estados, aun cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación. Es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas

otras prohibiciones a los Estados.

"Por tanto, el artículo 124 -que es indudablemente aplicable a otras materias distintas a la tributación- no es utilizable para ésta. Me parece que el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40... Es en la autonomía y soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues que es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además, el artículo 117, fracciones de la III a la VIII, significa que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias..." (219)

"Otro fundamento constitucional para el poder tributario de los Estados se encuentra en el Art. 31-IV, que obliga a contribuir a los gastos públicos, no sólo de la Federación, sino de los Estados y Municipios en que residan los contribuyentes". (220)

En su carácter ordinario, el Congreso Federal no puede prohibir ni restringir la competencia fiscal de las entidades fiscales. "Los Estados pueden expedir sus leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos, a través de sus respectivas legislaturas. Las funciones administrativas en materia fiscal las realizan a través de las tesorerías estatales". (221)

Sergio Francisco de la Garza (222) señala algunas de las fuentes de ingresos tradicionales empleados por las entidades federativas hasta antes de la reforma pasada al artículo 115 constitucional. Estan son: el impuesto sobre la propiedad rústica y urbana; impuestos sobre la producción o compraventa de productos agrícolas; impuestos especiales a la ganadería; impuestos especiales sobre la producción industrial de determinados artículos; impuestos especiales sobre elaboración de bebidas alcohólicas y sobre expendios de bebidas alcohólicas; impuestos especiales sobre instrumentos públicos, operaciones contractuales y remates; impuestos especiales sobre transmisión de dominio de bienes inmuebles y derechos reales; impuestos especiales sobre adquisición de capitales; impuestos especiales sobre profesiones y ejercicios

(219) Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit., pp. 216-217.

(220) Idem., p. 218.

(221) Idem., p. 78.

(222) Op. Cit., p. 227.

lucrativos; impuestos especiales sobre sueldos y salarios o sobre remuneraciones pagadas .

Así es que en el territorio de una entidad federativa operan las competencias fiscales del gobierno federal y del gobierno estatal de que se trate; no existiendo subordinación alguna de éste para con aquél, y sujetándose ambos a lo dispuesto por la Constitución General. Existe pues concurrencia impositiva dentro del territorio estatal. La Constitución, salvo importantes excepciones, permite que esto suceda.

El poder tributario del tercer nivel de gobierno no es pleno, pues se halla restringido por el hecho de que es la legislatura estatal quien expide las leyes fiscales e impone las contribuciones municipales. "En otras ocasiones, el poder fiscal puede radicar en una entidad y la titularidad del crédito fiscal en otra entidad distinta. Tal cosa sucede, por ejemplo, en la hacienda municipal, pues el titular del poder fiscal municipal es la legislatura del Estado mientras que el sujeto activo de los créditos fiscales municipales es el Municipio donde se realiza o produce sus efectos el hecho generador". (223)

El municipio, como se verá en la sección siguiente, cuenta con facultades de gasto público y con fuentes de ingresos establecidas constitucionalmente. No es una entidad pública con pleno poder tributario, pero sí cuenta con facultades fiscales reservadas por la Constitución que permiten establecer al municipio como tercer nivel de gobierno dentro del sistema fiscal federal mexicano.

6.4 LA HACIENDA MUNICIPAL

6.4.1 EL MUNICIPIO

El Municipio es la entidad pública local con gobierno propio -el ayuntamiento- base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Como tal es parte fundamental del Estado federal y juega un papel importante dentro de la estructura de la economía pública en México.

Por su cercanía con la población y el conocimiento de sus necesidades, el ayuntamiento se encuentra en una posición privilegiada para poder satisfacerlas. Por este motivo en el gobierno municipal es en quien recae gran parte de la responsabilidad de la provisión de los servicios públicos de la comunidad.

Las entidades federativas de nuestro país se hallan divididas en un número

(223) Idem., p. 506.

variable de municipios de distinto tamaño y desarrollo económico. Los límites geográficos de las entidades locales responden más bien al desarrollo histórico del país que a cualesquiera otras razones. Las cuestiones territoriales de los municipios están contenidas en la Constitución General, en las constituciones estatales y en las leyes orgánicas municipales; y las facultades en esta área se hallan depositadas en las legislaturas estatales.

En las leyes orgánicas municipales, expedidas por las legislaturas de los estados, se encuentran enumerados los municipios de las entidades federativas, así como la facultad de las legislaturas de crear y suprimir municipios, y de modificar sus territorios.

En la Constitución General se otorga la facultad de suspender o declarar de saparecidos a los gobiernos municipales; y de revocar el mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento a las legislaturas estatales.

La fracción VI del artículo 115 constitucional es una disposición que permite adecuar el orden jurídico a la realidad urbana y demográfica que supera los límites territoriales de los municipios. El tamaño óptimo de jurisdicción no puede alcanzarse sin romper con las restricciones legales que existen en el Estado mexicano; el artículo citado en su fracción VI abre la posibilidad de alcanzar mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales.

El texto del precepto citado es el siguiente:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tienden a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

El órgano de gobierno municipal, el ayuntamiento, se integra de manera colegiada y actúa en forma de asamblea deliberante. Sus miembros son el presidente municipal y un número variable de regidores y síndicos. El ayuntamiento es la autoridad suprema en el municipio y tiene facultades de reglamentación y administración.

6.4.2 INGRESOS MUNICIPALES.

Diversas fórmulas se han empleado en los textos constitucionales que han regido la vida del municipio para intentar asegurarle a éste un desarrollo económico

mínimo. En el Congreso Constituyente la libertad municipal fue tema de un amplio debate en el cual la gran mayoría de los diputados apoyaba el concepto de "autonomía" hacendaria municipal; si bien no fue posible alcanzar un compromiso en la redacción del artículo 115 que englobara los deseos de consagrar el "Municipio Libre". La fórmula que finalmente fue aprobada en el 17 y que rigió hasta el año de 1983 enunciaba la libertad municipal, más en la práctica supeditaba totalmente la hacienda municipal al arbitrio de las legislaturas estatales.

El capítulo precedente de este trabajo demuestra la necesidad económica de que sean los entes locales quienes se hagan cargo de ciertas funciones financieras dentro de la estructura del sector público; condiciones de tipo político, geográfico e histórico refuerzan los argumentos anteriores e impiden que la Constitución desconozca esta realidad. Así pues el municipio debe contar con una hacienda suficiente que le permita atender los requerimientos locales de servicios públicos y coadyuvar en lo posible al desarrollo integral del país.

En lo que se refiere a las contribuciones municipales, Emilio Margain Manautou enumera una serie de características que deben tener, a su juicio, los tributos locales: "a) Sencillo en su redacción para su mejor comprensión, o sea, que es recomendable que en los ordenamientos que se expidan se use un lenguaje liso y llano exento, hasta donde sea posible, de términos eminentemente técnicos o jurídicos; b) Agil en su determinación, o sea, que fácil y rápidamente pueda precisarse la cantidad a pagar por el contribuyente; c) Económico en su recaudación, lo que permitirá destinar el máximo a servicios públicos; y d) Cómodo en su cobro, o sea, de bida selección de la época de pago; evitar molestias y la realización de engorrosos trámites administrativos o de largas esperas para el pago". (224)

El artículo 115 de la Constitución -en su texto modificado por reforma de 3 de febrero de 1983- reglamenta los ingresos municipales. Para tal fin la fracción IV enumera los rubros fiscales que los municipios percibirán necesariamente.

De este modo el precepto reza:

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

(224) Op. Cit., pp. 276-277.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

Este precepto constitucional constituye la base de la hacienda municipal en lo que se refiere a los ingresos. Destaca que en la parte inicial de la fracción citada se señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, fórmula que proviene del texto original emanado del Constituyente de Querétaro.

Haciendo un análisis de la fracción IV del artículo 115 podemos ver que están contenidos en ella los principales rubros de ingresos locales. En primer lugar, el encabezado de la fracción citada hace referencia a "los rendimientos de los bienes que les pertenezcan (a los municipios)". El derecho fiscal denomina a este rubro de ingresos como productos. "Los productos, según el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación son los ingresos que percibe el municipio por la explotación de sus bienes patrimoniales o por actividades de tipo mercantil industrial y cultural, que no pertenecen a sus funciones propias de derecho público; es decir, cuando el municipio actúa como particular y no como autoridad.

"Son objeto de productos; la enajenación, venta o explotación de bienes muebles o inmuebles propiedad del municipio; la venta o realización de bienes mostreros (bienes abandonados); la venta de formas diversas por trámites administrativos; la ocupación o aprovechamiento de la vía pública y de otros bienes de uso

común, los productos diversos o no especificados; la venta de basura y abono derivado de los rastros y plantas urbanas de desperdicio sólido, la inversión de capitales; el arrendamiento de espacios en los mercados y autorización para ocupar sitios en la vía pública; el uso de cementerios; el uso del rastro municipal; cualquier acto productivo de los municipios, de acuerdo con las disposiciones especiales o contratos que se celebren". (225)

En el apartado a) de la fracción IV, la reforma al artículo 115 otorga las contribuciones a la propiedad inmobiliaria que otrora pertenecían a las entidades federativas, a los municipios. Esta es una fuente de ingresos fiscales de gran importancia, por lo que repercutirá sin lugar a dudas en el presupuesto estatal. Cabe señalar que debido a la incapacidad administrativa de la mayoría de los municipios de este país, el artículo citado permite que los estados coadyuven en la administración de este tipo de contribución.

El apartado b) de la misma fracción hace referencia al régimen de participaciones fiscales, que por ser tratado con mayor detenimiento en el capítulo siguiente, no hacemos mayor comentario de él en este espacio.

El apartado c) se refiere a los derechos municipales al mencionar a "los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo". "Los derechos según el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación son las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de un servicio.

"Son objeto de derechos por expedición de licencias para funcionamiento de comercios e industrias; certificaciones; legalizaciones; constancias; expedición de copias de documentos; licencias, registros y refrendos diversos; concesiones diversas en panteones; rastros y servicios conexos diversos; construcciones; servicios públicos de: agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, seguridad pública, registro, etc.; ocupación de piso de mercados; cooperación para obras públicas; actas del Registro Civil; estacionamientos; placas a causantes del impuesto sobre plazas y mercados; reposición de placas y licencias; renta de corral; sanidad municipal, servicios coordinados de salubridad; permisos de ruta para explotar automóviles; arrastre de vehículos; registro e inspección de vehículos; almacenaje de vehículos; servicio de poste. También podría darse el caso de algún otro tipo de gravamen, derivado de las características económicas del municipio en cuestión". (226)

(225) Agenda del Presidente Municipal 1982; pp. 135-136.

(226) Idem., p. 135.

El párrafo que sigue al apartado c) prohíbe reducir la hacienda pública municipal por medio de leyes federales o exenciones fiscales. "Sólo los bienes de dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones (a la propiedad inmobiliaria y a los derechos municipales)".

A parte de las contribuciones ya señaladas, las legislaturas estatales pueden establecer a favor de los municipios una gran variedad de impuestos, siempre y cuando no se rebasen los límites constitucionales del sistema fiscal federal. Como objetos del impuesto municipal podemos señalar a las "diversiones y espectáculos públicos; remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos; acotamiento de solares; anuncios, propaganda y publicidad comercial; fraccionamientos urbanos y señalamiento de lotes; solares sin construcción o sin banquetas; planificación, edificación y urbanización; vehículos que no consuman gasolina; posesión y explotación de carros fúnebres; juegos permitidos; construcciones ruinosas", etc. (227)

De un trabajo de Ricardo H. Cavazos Gálván, citado por Sergio Francisco de la Garza (228) se desprenden otros rubros de tributación municipal: ejercicio de profesiones y oficios; enajenación de semovientes y otras especies de animales; propiedad de predios urbanos o solares carentes de barda; sacrificio de aves; sacrificio de ganado y agricultura.

Los rezagos, recargos, multas y demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos, son definidos por el Código Fiscal de la Federación (Artículo 5º) como ingresos por aprovechamientos; a los que los municipios tienen derecho también.

Claramente entendido que el ayuntamiento no posee la facultad legislativa y que los tributos deben de establecerse en una ley (en sentido formal y material), corresponde a las legislaturas locales el aprobar las leyes de ingresos municipales.

Como en un gran número de casos los municipios no cuentan con los recursos necesarios para cubrir sus necesidades de gasto; el gobierno federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha creado una serie de organismos y fondos financieros de apoyo a las haciendas municipales. De este modo los apoyos financieros, que ya sea con cargo a los ingresos del municipio o con la aportación posterior de los habitantes de la localidad, complementan el presupuesto municipal.

(227) Idem.

(228) Op. Cit., pp. 233-234.

Dentro de las instituciones públicas que otorgan créditos a los municipios, BANOBRAS tiene un papel importante. "El crédito público llega a los Municipios a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos cuya actividad crediticia está enfocada al financiamiento de obras de infraestructura económica, tales como las de electrificación, carreteras, aeropuertos y obras portuarias; las de infraestructura básica urbana, consistentes en agua potable y alcantarillado, pavimentación, alumbrado público y otras de naturaleza similar; equipamiento urbano, tales como rastros, mercados, centrales camioneras, hospitales y escuelas. En la vivienda, el Banco apoya la renovación, rehabilitación, saturación, lotes y servicios; y por último otorga créditos a la rama del transporte para adquirir, modernizar, reparar y construir instalaciones". (229)

"El gobierno Federal creó en el mes de junio de 1972 el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (F.M.) cuyo manejo en fideicomiso está encomendado a (BANOBRAS).

"El F.M. es un complemento de las funciones de BANOBRAS. Tiene la finalidad de facilitar e incrementar la realización de proyectos de obras y servicios públicos urbanos, cuya capacidad de autorreproducción de las inversiones no permita la amortización de financiamientos normales". (230)

"El Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado es un organismo complementario de BANOBRAS... Su objetivo consiste en otorgar créditos a entidades encargadas de la prestación del servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en los aspectos de construcción, ampliación o mejoramiento de los servicios". (231)

Además de los organismos citados, el municipio puede recurrir a otras instancias de crédito, para complementar sus necesidades de ingresos en las ramas de vivienda, industria, agricultura, etc.

Sin embargo, en lo referente al crédito, los estados y los municipios no pueden contraer "obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas". (Artículo 117-VII de la Constitución).

(229) Idem., p. 235.

(230) Agenda del Presidente Municipal, p. 148.

(231) Idem., p. 151.

6.4.3 GASTO MUNICIPAL.

Es sólo a partir de la última reforma que sufrió el texto constitucional referente al municipio, que fue introducido a la Constitución el ámbito preciso de competencia del gasto municipal. Anteriormente la reglamentación respectiva no tenía rango constitucional y se hallaba sólo en ordenamientos secundarios; principalmente en las leyes orgánicas municipales y en los reglamentos del ayuntamiento.

La desproporción existente entre las haciendas de los tres niveles de gobierno y la penuria característica de gran número de municipios produjo como consecuencia que los ayuntamientos no pudieran ofrecer ciertos servicios públicos; y éstos fueran provistos por los niveles superiores de gobierno, o simplemente no fueran provistos en lo absoluto.

Debido a que la teoría económica favorece que sean los niveles locales de gobierno los que provean ciertos servicios públicos a la comunidad y porque las condiciones geográficas de nuestro país hacen inaccesible la actividad federal a ciertas zonas, el artículo 115 constitucional ha enunciado un mínimo de servicios que deben de ser ofrecidos por los municipios. Estos renglones del gasto público local se encuentran comprendidos en la fracción III del artículo referido:

"Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

"a) Agua potable y alcantarillado

"b) Alumbrado público

"c) Limpia

"d) Mercados y centrales de abasto

"e) Panteones

"f) Rastro

"g) Calles, parques y jardines

"h) Seguridad pública y tránsito, e

"i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda".

Como el constituyente permanente reconoce la imposibilidad de que todos los municipios puedan ofrecer todos los servicios que menciona el artículo 115-III, el último párrafo permite la asociación de municipios para la realización de estas funciones de gasto. Esta es otra manera por medio de la cual la Constitución flexibiliza el orden jurídico para adecuarlo a las necesidades económicas de la vida local en México.

El gasto del municipio se encuentra reglamentado también por las fracciones II, IV y X del multicitado artículo 115. La fracción II hace referencia a que los municipios "manejarán su patrimonio conforme a la Ley". Con las fuentes de ingresos garantizadas por la fracción IV de este mismo artículo, el concepto de patrimonio tiene un nuevo significado.

El último párrafo de la fracción IV otorga a los ayuntamientos la facultad de aprobar sus presupuestos de egresos "con base en sus ingresos disponibles". Finalmente la fracción X del artículo 115 en su último párrafo faculta a los municipios y a los estados a celebrar convenios por medio de los cuales los municipios asuman la prestación de servicios públicos y la ejecución y operación de obras, "cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".

CAPITULO SEPTIMO
COORDINACION Y PARTICIPACION FISCAL

CAPITULO SEPTIMO
COORDINACION Y PARTICIPACION FISCAL

SUMARIO: 7.1 Antecedentes. 7.2 Ley de Coordinación Fiscal. 7.3 Organismos en Materia de Coordinación Fiscal. 7.4 Participaciones a los Municipios. 7.5 Subvenciones y Transferencias.

7.1 ANTECEDENTES.

La coordinación fiscal en México es resultado de un proceso continuo por medio del cual el régimen fiscal ha sido transformado. A la vez, el sistema fiscal federal -debido a la implantación de la coordinación y la participación fiscal- ha podido adecuarse a las necesidades económicas y fiscales del país, sin alterar y mucho menos violar, la forma federal del Estado. La estructura del sector público, que en México se halla integrada por tres niveles de gobierno, es producto de las condiciones históricas, políticas y geográficas del país, en mayor grado que a consideraciones de estricta índole económica. Por lo tanto el poder público se ha visto en la necesidad de hacer uso de programas fiscales que al mismo tiempo que respeten el "pacto federal", logren alcanzar los objetivos de política fiscal. Es de este modo que se explica la introducción y el desarrollo de la coordinación fiscal en México.

Fue en 1932, con la introducción de una iniciativa presidencial para reformar el artículo 73 constitucional, que se inició la política de otorgar participaciones de los ingresos federales. El objeto de esta modificación constitucional fue el hacer de exclusiva competencia federal el legislar en todo lo relativo a la energía eléctrica, ya que se buscaba "la existencia de una legislación uniforme", "uniformidad de criterio, coordinación, y unidad de dirección", y "uniformidad en las exigencias locales y consecuentemente en las de orden fiscal, eliminándose situaciones de privilegios de región a región". Se explicaba que "el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal para la generación de energía, la naturaleza mercantil de todas las empresas dedicadas a su explotación; las exigencias de plantas productoras cuyos sistemas abarcaban dos o más Estados

o cruzaban el territorio nacional para importar energía y la necesidad de un criterio fijo y razonables para la aprobación de las tarifas que regularan el cobro de las cuotas para la administración de energía, hacían indispensable la reforma propuesta". (232)

La iniciativa tuvo fuerte oposición pues se le consideraba una medida centralizadora. La aprobación de la reforma constitucional tuvo que ser aplazada y sólo fue aprobada cuando se le adicionó el siguiente párrafo:

"En el rendimiento de los impuestos que el Gobierno Federal establezca en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y los Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden".

En 1936 se propusieron una serie de reformas constitucionales que tenían por objeto delimitar la órbita de competencia fiscal de los tres niveles de gobierno, evitando la múltiple concurrencia y "las guerras económicas" entre entidades federativas. De este modo el proyecto pretendía entregarle ciertas fuentes fiscales de manera exclusiva a cada gobierno. A la federación le corresponderían aquellas que versaran sobre: comercio exterior; la renta; recursos naturales; instituciones de crédito; sociedades de seguro; producción industrial (en materia de energía eléctrica, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, empresas de transporte federal, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabacos, alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, y cerveza); juegos, loterías y rifas; maderas y bosques; y servicios públicos y concesiones federales. De estas fuentes los estados y municipios participarían en los ingresos provenientes del impuesto a la renta, sobre recursos naturales, sobre sociedades y contratos de seguro y sobre contribuciones especiales. A las entidades federativas se le entregarían de manera exclusiva las contribuciones sobre la propiedad territorial y la general al comercio y a la industria. De estos dos impuestos participarían los municipios.

El proyecto de reformas constitucionales también consideraba la inclusión de la Convención Nacional Fiscal y de su Comisión Permanente en la Constitución. Asimismo "otra de las bases del artículo 131 de la iniciativa (regulaba) la manera de fijar las participaciones de los Estados y Municipios en arbitrios privativamente federales; de los municipios en ingresos que en forma exclusiva se atribuyen a los Estados, y, por último, de la Federación en las contribuciones asignadas sólo a los Estados". (233) Las participaciones -de acuerdo al proyecto-

(232) La Coordinación Fiscal en México, Anexos; Subsecretaría de Ingresos, SHCP, (sin año), p. 18.

(233) Idem., p. 30.

serían fijadas en acuerdos administrativos y no en leyes. Finalmente, se pretendía el establecimiento de oficinas únicas de recaudación.

El proyecto de reformas -independientemente de lo avanzado de algunas de sus propuestas- fue rechazado. Algunas de sus sugerencias constitucionales fueron, sin embargo, posteriormente incorporadas al orden jurídico nacional.

En 1948 la Constitución fue reformada y adicionada estableciéndose la competencia exclusiva de la federación en ciertas materias. Para tal motivo fueron modificados los artículos 73 en sus fracciones IX, X y XXIX, y 117 en sus fracciones VIII y XI. "Las reformas a la Constitución Federal... iniciaron una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, pues dispusieron que los Estados deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales, como eran la energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal". (234)

Ya en el año de 1940 fue promulgada una "Ley sobre el Pago de Participaciones en Ingresos Federales" que reglamentaba la forma en que se pagarían las participaciones del gobierno federal a los gobiernos estatales, del distrito y territorios federales, y locales. En 1948 fue emitida otra ley sobre la materia, abrogando la anterior de 1940. Esta ley llevaba por título "Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas" y su reglamento fue publicado en mayo de 1949.

Tomando en cuenta las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947 y con el propósito de disminuir gastos de recaudación, eliminar procedimientos anticonstitucionales, lograr verdadera coordinación entre la federación y los estados, y beneficiar al fisco estatal; se adicionó la fracción XXIX del artículo 73 en 1949, de tal modo que el Congreso Federal obtuvo la facultad para establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de cerveza.

Asimismo, "de la Tercera Convención Nacional Fiscal surgió la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la cual estableció una tasa federal de 1.8% y otra de 1.2% para los Estados que aceptaran el sistema de coordinación de rogando sus impuestos locales al comercio y a la industria. Preveía la administración del impuesto por parte de la Federación o de los Estados según se conviniere. La coordinación fue impuesta por la misma ley para el Distrito y para los Territorios Federales". (235)

(234) Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit., p. 236.

(235) Idem.

El 23 de diciembre de 1953 fue expedida la "Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados". En su artículo 1º señalaba los actos que se consideraban como restricciones indebidas al comercio de estado a estado. En su artículo 2º creaba la Comisión Nacional de Arbitrios que entre sus facultades tenía las de proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales", "servir de conducto a las entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones" y "gestionar el pago oportuno, de las participaciones e impuestos federales que corresponden a las entidades federativas y a los municipios".

El artículo 4º de la Ley disponía que la Comisión Nacional de Arbitrios "iniciará... un estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada uno de los estados". El resto del artículo de este ordenamiento hacía referencia a diversas cuestiones referentes a la posibilidad de incumplimiento de los acuerdos administrativos por parte de las entidades federativas.

"La coordinación se logró establecer en forma integral en materia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. En 1973 la tasa general de ISIM se elevó de 3% (1.8 y 1.2 por ciento para la Federación y los fiscos locales, respectivamente) a 4% (2.2 y 1.8 por ciento). La parte de los Municipios pasó de 15 a 20 por ciento, o sea, de 0.45 a 0.8 por ciento.

"Posteriormente se convino la coordinación en el Impuesto Global de las Empresas (causantes menores). A cambio de suprimir los impuestos locales les otorga a las entidades una participación de 45% del rendimiento de los gravámenes, así como la administración de los mismos. Además, se encargó a los Estados la recaudación de los impuestos sobre productos del trabajo y de 1% sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal. Las entidades reciben como honorarios por estos servicios un 4% de la recaudación...

"También se ha logrado progresar en la coordinación relativa a los impuestos sobre producción de aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas, vidrio, alfombras, artículos electrónicos, refrescos y cemento y tenencia de automóviles. Se ha extendido el área de vigilancia respecto de determinados causantes mayores por medio del establecimiento de convenios de fiscalización conjunta entre las autoridades fiscales federales y estatales.

"Por último, se ha establecido coordinación de información y procesamiento de datos, así como registro de causantes e intercambio de experiencias sobre sistemas de computación, de información y de sistemas administrativos en general". (236)

"La introducción del Impuesto al valor agregado a partir de enero de 1980 implicó un cambio en las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas, por lo que simultáneamente con la iniciativa de ley del impuesto referido se propuso el establecimiento de un nuevo sistema nacional de coordinación fiscal". (237)

7.2 LEY DE COORDINACION FISCAL.

El Congreso de la Unión aprobó el 22 de diciembre de 1978 la Ley de Coordinación Fiscal que abrogó la que se encontraba vigente desde 1953. "En la exposición de motivos de la iniciativa de esta nueva ley de coordinación fiscal se expresaron diversas consideraciones... Se señala que en el ámbito constitucional, la norma suprema no separa las fuentes de tributación que correspondan a cada uno de los niveles de gobierno, salvo la fracción XXIX del artículo 73, que reserva para la federación algunas materias para ser gravadas en forma exclusiva. Sin embargo no se encuentran en esta categoría los impuestos más productivos, por ejemplo, los gravámenes al ingreso y el general al consumo. Además, señala la propia exposición de motivos de la iniciativa: la fracción VII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos, lo cual aunado con los artículos 124 y 115 de la norma suprema han conducido a la coincidencia fiscal. Esta provoca la doble y aun la múltiple imposición interior, la cual si bien no está prohibida expresamente por la fracción IV del artículo 31 puede superponer desordenadamente varios gravámenes sobre los contribuyentes. Para solucionar este problema se han realizado acuerdos con el objetivo de que sólo un nivel de gobierno establezca determinado gravamen, compartiendo el ingreso derivado de éste y fijando las bases de colaboración administrativa para la recaudación". (238)

Asimismo, dentro de la exposición de motivos de la LCF se señala que debido a los éxitos obtenidos por la celebración de acuerdos entre el gobierno federal

(236) Idem., pp. 237-238.

(237) Gerardo Gil Valdivia, Op. Cit., p. 81.

(238) Idem., pp. 81-82.

y los de los estados en materia fiscal -y que se traducen en un aumento de la recaudación- la Ley se propone formalizar este tipo de convenios administrativos.

El objeto de la LCF es el de "Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento". (Artículo 1º).

En el nuevo sistema de coordinación fiscal resultado de la expedición de la LCF de 1980, las participaciones a favor de los niveles estatal y municipal de gobierno ya no provienen exclusivamente de determinados impuestos federales sino del total de lo recaudado por la hacienda federal. De este modo los estados que se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan del total de ingresos fiscales federales por medio del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

El Fondo General de Participaciones se constituye con el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga el gobierno central por concepto de impuestos. Además "este fondo se incrementará con el por ciento que representa, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal".

Cuando además, los estados se coordinen en materia de derechos, "el Fondo General de Participaciones se adicionará con 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos". (Artículo 2º - I).

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se integra con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos (Artículo 2º - II).

Existe una excepción a lo que se considera como "los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos" y es que los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, y de 2% en las demás exportaciones no

se incluyen como parte de ese monto total.

"Adicionalmente, las entidades participarán en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, que se señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezca.

"En los productos de la Federación relacionada con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales". (Artículo 2º)

En el artículo 3º de la LCF se establecen las reglas por medio de las cuales se determina la cantidad que del Fondo General de Participaciones le corresponde a cada entidad. En el siguiente artículo se dispone cómo se distribuirán los recursos del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y que tendrán como objeto "favorecer a aquellas entidades en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad..."

El artículo 9º señala que "las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios..."

Los artículos del 10 al 12 de la Ley de Coordinación Fiscal se refieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La adhesión a este Sistema por parte de las entidades federativas es opcional y se hace por medio de un convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La legislatura estatal debe de aprobar el convenio así como darlo por terminado cuando así lo decida. Este acuerdo debe de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad federativa. El adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implica hacerlo para todos los ingresos del gobierno federal.

"Los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º de la fracción XXIX, del Artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas". (Artículo 10)

Cuando las entidades federativas opten por coordinarse en materia de derechos

no podrán mantener en rigor una serie de derechos estatales y municipales que enumera el artículo 10-A. Sin embargo "los estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal". (Artículo 10-B)

Las violaciones al sistema fiscal federal o a los convenios por parte de alguna entidad federativa resulta en la disminución de las participaciones a las que tienen derecho. (Artículo 11)

El artículo 13 de la LCF y que se encuentra dentro del capítulo denominado "De la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación", establece la posibilidad de la celebración de convenios entre el gobierno federal y los de los estados "en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyente, recaudación, fiscalización y administración".

7.3 ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACION FISCAL.

Los órganos de desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal -en los que participan el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los estados- son:

- 1) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales,
- 2) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, y
- 3) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

El artículo 19 de la LCF enumera las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales entre las que se cabe señalar la siguiente:

"IV. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal".

El artículo 21 de la LCF señala las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Conviene transcribir su fracción IV: "Vigilar la creación e incremento de los Fondos señalados en esta ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así

como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta ley debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados".

El artículo 22 de la multicitada ley enumera, a su vez, las facultades del INDETEC:

- "I. Realizar estudios relativos al Sistema Nacional Fiscal.
- "II. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como las respectivas administraciones.
- "III. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.
- "V. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- "VI. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales".

7.4 PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS.

El sistema de coordinación fiscal en sus reglas generales se aplica a los municipios como consecuencia de la supeditación a que se hallan sujetos éstos de las legislaturas estatales en materia fiscal. Sin embargo, en la Constitución y en la Ley de Coordinación Fiscal existen disposiciones de coordinación y participación que se refieren específicamente a los municipios. Asimismo, la importancia del rubro de participaciones dentro de las haciendas locales es significativa pues varía desde el 50 al 60 por ciento hasta el 95 y 97 por ciento. (239)

Dentro de los renglones que la fracción IV del artículo 115 constitucional o torga a la hacienda municipal se encuentran "las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados". A partir de este nuevo texto constitucional será la federación quien directamente le haga entrega a los municipios de las participaciones federales.

En lo que respecta a los convenios de coordinación y colaboración entre distintos niveles de gobierno la fracción X del mismo artículo 115 recoge lo que la práctica administrativa ya había hecho extensivo. El segundo párrafo de esta fracción se refiere específicamente a las entidades locales. El texto completo

(239) Ricardo H. Cavazos Galván, "Recursos económicos municipales", en Uno Más Uno de 6 de septiembre de 1983.

es el siguiente:

"Artículo 115.X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y la operación de obras y la prestación de ser vicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios a la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo an terior".

De no adherirse los estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los municipios tienen derecho a percibir participaciones de los ingresos federales por concepto de los ingresos especiales a que se refiere el inciso 5º de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución.

En la iniciativa de la Ley de Coordinación se expresa que el "llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático". (240)

El artículo 6º de la LCF señala con respecto a las participaciones a los municipios que:

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total de los Fondos Generales y Financiero Complementario de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado... Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante dis posiciones de carácter general".

El artículo 2º - A de la propia ley dispone:

"En el rendimiento de los impuestos adicionales a la importación y a la exportación participarán los Municipios, en la forma siguiente:

"I. 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación, a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los cause.

(240) Citada en Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit., p. 244.

"II. 95% del impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a todos los municipios del país, en la siguiente forma:

"a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

"1. El 10% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúa la exportación que lo cause.

"2. 90% destinará a fomentar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

"b) Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que corresponda, entre los Estados que se coordinan en materia de derechos".

Finalmente el artículo 9º de la LCF hace referencia a la inembargabilidad de las participaciones a municipios, al registro de las obligaciones municipales y a la posibilidad de efectuar compensaciones.

7.5 SUBVENCIONES Y TRANSFERENCIAS.

La hacienda municipal es apoyada por los gobiernos federal y estatales por medio de diversos tipos de subvenciones o subsidios. Los hay de tipo condicionados "cuando se establece el destino que se le debe dar a los recursos, por ejemplo, los fondos destinados para la construcción de sistemas de agua potable o de caminos de mano de obra. Son incondicionales cuando los recursos que se entregan a las autoridades municipales no tienen destino específico y pueden ser utilizados tanto para gasto corriente, como para pago de pasivos o inversiones en obras públicas". (241) Además -y en relación con los convenios de coordinación- se realizan transferencias a favor de los municipios "para bienes determinados previamente, ... como son, por ejemplo, obras de agua potable, construcción de aulas, equipamiento urbano, etc." (242)

Aun cuando este tipo de ingresos extraordinarios locales se apartan de los principios más generales del federalismo fiscal, la situación financiera de los municipios y sus haciendas así lo exige.

(241) Agenda del Presidente Municipal, p. 138.

(242) Idem.

CONCLUSION

CONCLUSION

El objetivo primordial de este trabajo de tesis -el descubrir el real significado del municipio- fue ampliamente satisfecho con el desarrollo de las tres partes que integran el trabajo. Determinados conceptos íntimamente ligados a la institución municipal fueron también abordados en el lugar que les correspondía dentro de la tesis. La búsqueda por esclarecer la "ubicación" del municipio dentro del Estado también motivó esta investigación. De este modo, varias metas de estudio relacionadas con el ente municipal confluyeron en darle razón, estructura y sentido a El Municipio, su historia y el federalismo fiscal.

Antes de describir al municipio propiamente dicho, se hizo un desarrollo so mero del medio jurídico-político en donde subsiste este ente público local. Se distinguió entre el concepto de Estado y el de gobierno, como después se haría entre el de municipio y el de ayuntamiento. Se definieron las distintas formas estatales que reconoce la teoría constitucional, optando por el federalismo, pues es en ésta en la que se desarrolla el municipio.

Si bien los estudiosos del derecho municipal intentan ligar el concepto de "autonomía" con el municipio; del mismo modo en que se encuentran relacionados soberanía y Estado; en este trabajo quedan claros los alcances verdaderos de autonomía y soberanía y sus posibles ligas con Estado, entidad federativa y municipio. También, dentro del primero de los capítulos, queda sin fundamento el origen fáctico del federalismo mexicano aún cuando se describen ampliamente sus bases constitucionales. Una de las conclusiones más interesantes de este estudio se refiere a los niveles -que en el campo jurídico-político- aparentemente existen en el Estado mexicano. Finalmente en esta primera parte de la tesis se niega la posición que sostiene el derecho administrativo en la que define al municipio como organismo de descentralización administrativa territorial.

De la siguiente parte destaca el que el origen de el municipio se encuentre -dentro del Mundo Occidental- en la Roma imperial. También el haber podido encontrar rasgos municipales en la organización local de los aztecas. El desarrollo histórico del municipio visto por medio de textos legales fue en sí mismo de gran interés. Por último el capítulo cuarto muestra los avances específicos que se lograron con las reformas al artículo 115 constitucional: la hacienda municipal fue ampliada y garantizada, al ámbito de competencia del gasto municipal fue definido, se establecieron las bases de reglamentación de las relaciones laborales

de los empleados del ayuntamiento, se elevaron a rango constitucional los acuerdos administrativos de coordinación entre distintos niveles de gobierno, se redefinió el concepto de autonomía política de los municipios...

La última parte que lleva por título "Descentralización Fiscal" es un nuevo giro en el estudio del municipio, en más de un aspecto. Por lo tanto se recurre brevemente a la teoría económica para hacer uso de ciertas nociones que el derecho municipal es incapaz de ofrecer. Se describen pues, en el capítulo quinto, ciertos factores económicos (externalidades, costos administrativos, movilidad de los individuos y de las empresas, etc.) que deben ser tomados en cuenta para poder estudiar adecuadamente al municipio. A la vez, la teoría de las contribuciones y de las subvenciones -como bien lo demuestran las secciones correspondientes de este quinto capítulo- le dan un significado nuevo al concepto de la autonomía hacendaria municipal y al federalismo. De este modo surge la teoría del federalismo fiscal que de modo paralelo a la forma jurídico-política federal del Estado le tiene apartado un lugar especial al municipio. Los elementos económicos del federalismo rebasan y rompen con los moldes de la organización jurídica y política del Estado, y el caso de México no es la excepción. Por lo tanto al municipio hay que estudiarlo dentro del federalismo jurídico-político y del federalismo económico.

Los últimos capítulos se avocan al estudio de las bases del federalismo fiscal mexicano y del municipio como nivel de gobierno local en materia fiscal. Se descubren las distintas formas en que ha tenido vigencia el federalismo fiscal mexicano y cómo fue necesario introducir participaciones para fortalecer la organización fiscal.

Las bases del federalismo fiscal y del federalismo en términos generales se encuentran plasmadas en los artículos 31-IV y 40 de la Constitución, respectivamente. Asimismo la Constitución reconoce expresamente la existencia de tres niveles de gobiernos fiscales. El propio orden jurídico fundamental establece -en ciertas materias- la competencia tributaria de cada uno de los niveles de gobierno; en otras muchas materias permite la coincidencia impositiva. Finalmente cabe señalar que los aspectos de gasto público y política monetaria son considerados por la Ley Fundamental.

Con respecto al municipio dentro del sistema fiscal federal en México, es el artículo 115 quien le proporciona su base jurídica de actividad. Sus ingresos, sus funciones de gasto y su participación dentro de la economía pública en

general, se encuentran contenidos en este precepto citado. Las constituciones estatales, las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos secundarios también reglamentan la existencia del municipio dentro de la estructura fiscal federal.

A medida que los límites legales del Estado federal han obstaculizado el desarrollo de los propósitos de política fiscal, se ha requerido de la introducción y la evolución de sistemas de coordinación fiscal. De este modo el capítulo séptimo y último de la tesis señala el funcionamiento de participaciones, subsidios y transferencias dentro del sistema de coordinación fiscal nacional. El municipio es también descrito dentro de la coordinación y la participación fiscal.

El trabajo de tesis se propuso y logró analizar al municipio como entidad pública y como nivel de gobierno. Además demostró el vínculo estrecho que existe entre municipio y federalismo.

BIBLIQGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Agenda del Presidente Municipal, 1982; SAHOP.
- Atkinson, A.B. and J.E. Stiglitz; Lectures on Public Economics; Mc-Graw Hill Book Company Ltd., England, 1980.
- Buchanan, James M. and Marilyn R. Flowers; The Public Finances. An Introductory Textbook; IV Edición; Richard D. Irwin, Inc.; Estados Unidos, 1975.
- * Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; IV Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- * Calzada Padrón, Feliciano; ¡Municipio Libre! Fortalecimiento del Federalismo; ENEP UNAM ACATLAN, enero de 1983 (copia a máquina).
- Carpizo, Jorge; La Constitución Mexicana de 1917; VI Edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
- * Castorena, J. Jesús; El Problema Municipal Mexicano; Banobras, México, 1926.
- * De la Garza, Sergio Francisco; Derecho Financiero Mexicano; XII Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- De Pina, Rafael; Diccionario de Derecho; X Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- El Desafío Municipal; IPONAP, IEPES e ICAP; I Edición; Partido Revolucionario Institucional, México, 1982.
- Enciclopedia Jurídica Omeba; Driskill, S.A., Tomo XIX; Buenos Aires, 1979.
- * Flores Zavala, Ernesto; Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas; XVII Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; XVI Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- * Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay; El Federalista; II Edición en español; Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Jiménez-Ottalengo, Regina y Jorge Moreno Collado (compiladores); Los Municipios en México; I Edición; UNAM, México, 1978.
- Manual de la Administración Municipal; Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981.
- Margadant S. Guillermo F.; Derecho Romano; XI Edición; Editorial Esfinge, S.A., México, 1982.
- * Margain Manautou, Emilio; Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano; III Edición; Editorial Universitaria Potosina; S.L.P., México, 1973.
- Mendieta y Núñez, Lucio; El Derecho Precolonial; Porrúa Hermanos y Cía., México, 1937.
- Mendieta y Núñez, Lucio; El Problema Agrario de México; XVIII Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu; Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México; I Edición; UNAM, México, 1979.

- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave; Public Finance in Theory and Practice; III Edición; Mc-Graw Hill Book Company, Estados Unidos, 1980.
- Netzer, Dick; "State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations"; en The Economics of Public Finance; I Edición; The Brookings Institution; Washington, E.U., 1974.
- Oates, Wallace E.; Fiscal Federalism; Harcourt Brace Jovanovich, Inc.; Nueva York, E.U., 1972.
- Ochoa Campos, Moisés; La Reforma Municipal; III Edición; Editorial Porrúa, México, 1979.
- ¶ Ochoa Campos, Moisés; El Municipio, su Evolución Institucional; I Edición; Bano-bras, México, 1981.
- ✓ Palavicini, Félix F.; Historia de la Constitución de 1917; Tomos I y II; México (sin año).
- ✓ Retchkiman, Benjamín K.; Aspectos Estructurales de la Economía Pública; I Edición; UNAM, Textos Universitarios, México, 1975.
- ✓ Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia; El federalismo y la coordinación fiscal; I Edición; UNAM; México, 1981.
- Saffell, David C.; State and Local Government: Politics and Public Policies; I Edición; Addison-Wesley Publishing Company, E.U., 1978.
- Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, Tomo I; X Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Taylor, Philip E.; The Economics of Public Finance; III Edición; The Mac Millan Company; Nueva York, E.U., 1961.
- Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; XVIII Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México 1808-1982; XI Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

ARTICULOS, DISCURSOS Y CONFERENCIAS

- Cavazos Galván, Ricardo H.; "Recursos económicos municipales"; Uno Más Uno, 6 de septiembre de 1983, México.
- Cavazos Galván, Ricardo H.; "Finanzas de municipios y estados"; Uno Más Uno, 5 de octubre de 1983, México.
- Democratización Integral: Reforma Municipal; Secretaría de Gobernación; noviembre de 1983, México.
- Moncada, Carlos; "Gobernadores contra el 115 constitucional", Uno Más Uno, 26 de diciembre de 1983, México.
- "Seminario sobre reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", (versión estenográfica); febrero 15 de 1983; Cultura Jurídica, A.C., México.
- Zebadúa G., Emilio; "Descentralizar es democratizar", en La República; junio de 1982, No. 434, México.

Zebadúa G., Emilio; "Descentralización de la Vida Nacional", en Luz Pública; diciembre 16 al 31 de 1982, No. 22, México.

Zebadúa G., Emilio; "Reformas al artículo 115, fortalecimiento del federalismo económico", en Opción (periódico del ITAM); marzo 10 de 1983, No. 18, México.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; año I, periodo ordinario, LII Legislatura, Tomo I, número 54, 27 de diciembre de 1982, México.

Diario Oficial, No. 24, Tomo CCLXXVI, México, D.F., jueves 3 de febrero de 1983.

"Iniciativa de decreto que reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; diciembre de 1982.

La Coordinación Fiscal en México, Anexos; Subsecretaría de Ingresos, SHCP; (sin año), México.

Ley de Coordinación Fiscal.